

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Laura Mäenpää

PALLAKSELTA JOKELAAN – VALLANJAON TONTTIRAJAT
Ylimpien valtioelinten välinen vallanjako lex in casu -sääntelyn näkökulmasta

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2015

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

MÄENPÄÄ, LAURA: Pallakselta Jokelaan – Vallanjaon tonttirajat. Ylimpien valtioelinten välinen vallanjako lex in casu -sääntelyn näkökulmasta.

Pro gradu -tutkielma XIII + 87 sivua

Julkisoikeus

Marraskuu 2015

Tutkimuksessa tarkastellaan yksittäistapauksellisten lakien (lex in casu) säätämistä Suomen perustuslain (731/1999) valtiollisten tehtävien jaon näkökulmasta. Perustuslain 3 §:n nojalla lainsäädäntövallan, hallitusvallan ja tuomiovallan käyttö on jaettu erillisille valtioelimille. Yksittäistapausta koskevan toimen suorittaminen eduskuntalain muodossa on helposti ristiriidassa PL 3 §:ssä mainittujen valtiollisten perustehtävien erottelun kanssa. Tutkimus osoittaa, että määrätilannetta tai määrätarkoitusta varten säädettävien lakien kohdalla vallanjakoa koskevilta periaatteilta edellytetään ajoittain valtiosääntöoikeudellista joustoa.

Tutkimusanalyysi pohjautuu kahteen lex in casu -lainsäädäntöhankkeeseen. Vuonna 2010 lakiin Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta (1430/2004) lisättiin 4 a § (489/2010). Lakilisäys mahdollisti kansallispuistossa sijaitsevan hotellin kunnostamisen ja laajentamisen tekeillä poikkeuksen luonnonsuojelulain (1096/1996) rauhoitussäännöksiin. Toinen lainsäädäntöhanke, Lex Jokela, koskee hallituksen esitystä laiksi Jokelan koulukeskuksessa sattuneiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta (HE 51/2008 vp) ja lakiesitystä seurannutta lakia eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta (662/2008). Laki mahdollisti Jokelan ja Kauhajoen koulusurmien laajamittaisen tutkimuksen. Vallan jakamisen periaatteiden ohella molemmat lainsäädäntöhankkeet sisälsivät lakien yleisyyteen kohdistuvia ongelmia. Lainsäädännön yleisyys merkitsee sääntelyn kohdistumista joko kaikkiin tai epämääräisesti määriteltävään joukkoon ihmisiä tai muita oikeussubjekteja. Vallanjaon ohella tarkastelen yleisyysvaatimuksesta poikkeamisen seurauksia.

Tutkimuksen tarkoituksena on systematisoivan oikeusdogmaattisen metodin kautta selvittää, millaisia vaikutuksia lex in casu -lakien säätämisellä on vallanjakoa koskeviin periaatteisiin ja millaista vallanjakokäsitystä lex in casu -lainsäädäntöhankkeet ovat Suomessa ilmentäneet.

SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET	V
LYHENTEET	XIII
1 JOHDANTO	1
1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen.....	1
1.2 Tutkimustehtävä ja tutkimuksen rajaaminen.....	5
1.3 Tutkimusmetodi ja lähdeaineisto.....	9
1.4 Tutkimuksen rakenne.....	11
2 VALLANJAKO	13
2.1 Montesquieu ja vallanjako	13
2.2. Perustuslain valtiosääntöiset peruseriaatteet	16
2.3 Lainsäädäntövalta, hallitusvalta ja tuomiovalta	21
2.4 Vallanjako neljässä eri merkityksessä.....	24
2.5 Yhteenvedo	27
3 LEX IN CASU -LAIT	29
3.1 Erilaisia lex in casuja?	29
3.2 Lain yleisyys ja yhdenvertaisuus lex in casuissa.....	31
3.3 Sääntelymallin ongelmallisuus	34
3.4 Vallanjako ja lainsäätäjän suvereenisuus lex in casu -sääntelyssä	37
3.5 Yhteenvedo	39
4 PALLAS-YLLÄSTUNTURIN KANSALLISPUISTO	41
4.1 Muutoksen lähtökohdat	41
4.1.1 Kansallispuistoista.....	41
4.1.2 Pallas-Yllästunturin kansallispuiston lähtötilanteesta	42
4.1.3 Lakimuutoksen oikeudelliset lähtökohdat	43
4.2 Laki Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta (489/2010)...	45
4.2.1 Taustaksi	45
4.2.2 Lainvalmistelun vaiheita	46
4.2.3 Oikeusministeriön lausunnosta (OM 49/43/2008)	51
4.3 Vastakkaisia intressejä ja kritiikkiä	53
4.3.1 Ympäristöjärjestö WWF:n kannanotto.....	53
4.3.2 Lapland Hotelsin lausunto.....	54
4.3.3 Lainsäädäntöhankkeen ongelmakohtia.....	56

4.4 Nykytilanne.....	60
4.5 Yhteenvedo	62
5 LEX JOKELA	64
5.1 Jokela 7.11.2007.....	64
5.2 Laki eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta.....	66
5.2.1 Lähtökohdat.....	66
5.2.2 Tutkinnasta säädettyä	67
5.2.3 Lain lex in casu -ulottuvuudesta.....	71
5.3 Suhde perustuslakiin.....	73
5.3.1 Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 19/2008 vp)	73
5.3.2 Keskeisimmät ongelmakohdat perustuslain kannalta.....	76
5.4. Vallanjaon ja lainsäätäjän suvereenisuuden välisestä konfliktista.....	80
5.5 Yhteenvedo	83
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	85

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten tulkinnasta. Helsinki 1982.

Aarnio, Aulis: Oikeusvaltio – tuomarivaltio? Teoksessa Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim): Oikeusvaltio. Vantaa 2002, s. 1–12.

Dworkin, Ronald: Taking Rights Seriously. Harvard University Press 1978.

Hallberg, Pekka – Martikainen, Tuomo – Jaakko Nousiainen – Päivi Tiikkainen: Presidentin valta. Hallitsijanvallan ja parlamentarismin välinen jännite Suomessa 1919–2009. Juva 2009.

Hautamäki, Veli-Pekka: Valtiosäännön muuttaminen ja muuttuminen – eräitä linjanvetoja yleisen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta. Lakimies 3/1999, s. 409–425.

Hidén, Mikael – Saraviita, Ilkka: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Jyväskylä 1994. 6. uudistettu painos.

Husa, Jaakko: Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä 1995.

Husa, Jaakko: Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeuskeskustelun sokea piste? Oikeus 1/2003, s. 4–25.

Husa, Jaakko: Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä. Vammala 2004.

Husa, Jaakko: Konstitutionalismin mahdottomuus? Lakimies 7–8/2009, s. 1141–1153.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Tampere 2008. 2. uudistettu painos.

Husa, Jaakko – Teuvo Pohjolainen: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Viro 2014. 4. uudistettu painos.

Jyräki, Antero: Lakien laki. Helsinki 1989.

Jyränki, Antero: Euroopan unioni ja Suomen valtiosääntö. Teoksessa Oikeustiede – Jurisprudentia 1996. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja XXIX. Jyväskylä 1996, s. 9–83.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

Jyränki, Antero: Montesquieu. Miksi lakeja ja mitä lakien takana. Teoksessa Tontti, Jarkko – Mäkelä, Kaisa – Gylling, Heta (toim.): Filosofien oikeus 1. Saarijärvi 2001, s. 153–167.

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Jyväskylä 2003. 3. uudistettu laitos.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna 2012.

Kastari, Paavo: Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet. Porvoo 1969.

Kastari, Paavo: Suomen valtiosääntö. Vammala 1977.

Kelsen, Hans: Puhdas oikeusoppi. Porvoo 1968.

Kelsen, Hans: Reine Rechtslere. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik. Wien 1983. 2. muuttamaton näköispainos.

Klami, Hannu T: Suomen oikeustiedettä 1900- luvulla. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C osa 33. Turku 1981.

Laakso, Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.

Lavapuro, Juha: Perustuslakikontrollin uudet muodot II - Keskusteleavan normikontrolliajattelun edellytykset Suomessa. Lakimies 2/2009, s. 270–296 (2009a).

Lavapuro, Juha: Valtiosääntöinen managerialismi ja perusoikeudet. Oikeus 1/2010, s. 6–27 (2010a).

Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki 2010 (2010b).

Lavapuro, Juha: Perustuslakivaliokunta perustuslain vartijana. Teoksessa

Wiberg, Matti (toim.): Perustuslakihaasteet. Helsinki 2010, s. 77–93 (2010c).

Lämsineva, Pekka – Rautiainen, Pauli: Julkisoikeus. Teoksessa Nykänen, Pekka (toim.) Johdatus oikeusjärjestykseen. Tampere 2013, s. 81–150.

Minkkinen, Panu: Valta, sen jakaminen, ja parlamentarismi: PL 3 §:stä Walter Bagehotin valossa. Lakimies 1/2015, s. 3–27.

Montesquieu, Charles de Secondat: De L'esprit des lois (édition de Laurent Versini). Paris: Flammarion 1758/1995.

Mutanen, Anu: Valtion suvereenisuus valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä ja diskurssina Euroopan unionin kontekstissa. Lakimies 3/2009, s. 394–417.

Nykänen, Pekka: Oikeusjärjestys ja sen erityispiirteet. Teoksessa Nykänen, Pekka (toim.) Johdatus oikeusjärjestykseen. Tampere 2013, s. 11–79.

Ojanen, Tuomas: Suomen valtiosäännön perusteita. Helsinki 2001.

Ojanen, Tuomas: ”Suomi on täysivaltainen tasavalta” – Täysivaltaisuus arvioinnin lähtökoh-
tia ja perusteita uuden perustuslain aikana. Teoksessa Oikeustiede - Jurisprudentia 2004.
Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja XXXVII. Jyväskylä 2004, s. 385–432.

Perelman, Chaim: Juristische Logik als Argumentationslehre. Freiburg i. B./München 1979.

Puhakka, Riikka – Rytteri, Teijo: Kansallispuistojen muuttuvat merkitykset. Teoksessa
Määttä, Tapio (toim.): Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2008. Saarijärvi 2008, s.
103–148.

*Raittila, Pentti – Johansson, Katja – Juntunen, Laura – Kangasluoma, Laura – Koljonen,
Kari – Kumpu, Ville – Pernu, Ilkka – Väliaverronen, Jari:* Jokelan koulusurmat mediassa.
Tampereen yliopisto. Tiedostusopin laitos. Sarja A 105/2008. Tampere 2008.

Rousseau, Jean-Jacques: Yhteiskuntasopimuksesta. Suom. J.V. Lehtonen. Hämeenlinna
1998. 4. painos. Ranskankielinen alkuteos Du contract social ou principes du droit politique
(1762).

Saraviita, Ilkka: Valtiosäännöstä. Rovaniemi 1997.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Jy-
väskylä 2000.

Scheinin, Martin: Perustuslaki 2000-ehdotus ja lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrolli: puoli askelta epämääräiseen suuntaan. *Lakimies* 6-7/1998, s. 1123–1131.

Sipponen, Kauko: Lainsäädäntövallan delegoiminen: tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta. Vammala 1965.

Suvantola, Leila: Lupa tappaa – poikkeaminen luonnonsuojelulain säännöksistä. *Defensor Legis* 4/2003, s. 668–696.

Suvantola, Leila – Similä, Jukka: Luonnonsuojeluoikeus. Helsinki 2011.

Tala, Jyrki: Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki 2005.

Tuori, Kaarlo: Oikeus, valta ja demokratia. Mänttä 1990.

Tuori, Kaarlo: Vallanjako – vaiettu oppi. *Lakimies* 7–8/2005, s. 1021–1049.

Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. Helsinki 2007.

Viljanen, Jukka: Oikeudellisten tutkimusten kirjoittamisopas. Tampere 2004.

Viljanen, Veli-Pekka: Lainsäädäntövallan delegoimisen rajoista. Teoksessa Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klementtinen, Hannele (toim.): Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Jyväskylä 2004, s. 511–522.

Viljanen, Veli-Pekka: Onko eduskunnan asema lainsäädäntövallan käyttäjänä muuttunut? *Lakimies* 7–8/2005, s. 1050–1064.

Viljanen, Veli-Pekka: Perustuslain muuttamisesta ja muuttamatta jättämisestä. Teoksessa Kanninen, Heikki – Koskinen, Hannu – Rosas, Allan – Sakslin, Maija – Tuori, Kaarlo (toim.): Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Heikki Karapuu 30.12.1944–15.6.2006. Helsinki 2009, s. 57–88.

Virallisaineisto

HaVM 13/2008 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 51/2008 vp) laiksi Jokelan koulukeskuksessa sattuneiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 51/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Jokelan koulukeskuksessa sattuneiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta.

HE 195/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta.

HE 60/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

HE 204/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle turvallisuustutkintalaiksi, laiksi sotilasilmailuonnettomuuksien tutkinnasta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta sekä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen XI-1 lukuun tehdyn muutoksen hyväksymisestä ja laiksi muutoksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 141/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden törkeiden rikosten valmistelun kriminalisoimista koskevaksi lainsäädännöksi.

Jokelan tutkintalautakunta 2009: Jokelan koulusurmat 7.11.2007. Tutkintalautakunnan raportti. Oikeusministeriön julkaisuja 2009:2, Helsinki. Saatavilla: http://www.lskl.fi/files/595/Jokelan_koulusurmat_tutkintalautakunnan_raportti.pdf

Kauhajoen tutkintalautakunta 2010: Kauhajoen koulusurmat 23.9.2008. Tutkintalautakunnan raportti. Oikeusministeriön julkaisu, selvityksiä ja ohjeita 2010:11, Helsinki.

Saatavilla: http://www.lskl.fi/files/594/Kauhajoen_kousurmat_tutkintalautakunnan_raportti.pdf

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu (LAVO 6/1995): Perusoikeusuudistus. Oikeusministeriö. Helsinki 1995.

OM 49/43/2008. Oikeusministeriön lausunto ympäristöministeriön ehdotuksesta (YM3/500/2008) laiksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 1a/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 171/1997 vp) laiksi metsänhoitoyhdistyksistä.

PeVL 19/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 51/2008 vp) laiksi Jokelan koulukeskuksessa sattuneiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkimista.

PeVL 37/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 95/2002 vp) laiksi tullilain muuttamisesta.

PeVL 71/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 204/2002 vp) hautausoimilaiksi.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 1/1998 vp) uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

YM 3/500/2008. Ympäristöministeriön ehdotus laiksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain (1430/2004) muuttamiseksi.

YmVM 5/2010 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 195/2009 vp) laiksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta.

Muut lähteet

Lapland Hotelsin lausunto ympäristöministeriölle 6.3.2009. Vierailtu viimeksi 3.11.2015.
<http://www.laplandhotels.com/media/tiedotteet/ii-lausunto-lapland-hotels-06032009.doc>

Muonion kunta, kunnanhallitus. Kuulutus 17.3.2014: Pallastunturin matkailukeskuksen asemakaava. Vierailtu viimeksi 15.10.2015.
<http://www.muonio.fi/media/a-hallinto/kaavoitus/pallas/pallaksen-vireilletulo-oas-2014.pdf>

Muonion kunnanvaltuuston kokouksen pöytäkirja 24.3.2015. Vierailtu viimeksi 15.10.2015.
<http://www.muonio.fi/media/a-hallinto/valtuuston-poytakirjat/ptk-2015/kvalt-poytakirja-24.3..pdf>

Pallas-lakiesitys: taustatietoa riskeistä. WWF Suomi 2009. Vierailtu viimeksi 18.6.2015.
<https://wwf.fi/mediabank/1105.pdf>

Puhe ympäristöjärjestöjen Pallas-kannanoton luovutustilaisuuteen eduskunnan ympäristövaliokunnalle 23.2.2010 /Liisa Rohweder, WWF Suomi. Vierailtu viimeksi 2.11.2015.
<https://wwf.fi/mediabank/1128.pdf>

Suojelualueiden hoidon ja käytön periaatteet, Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja. Sarja B 203. Helsinki 2014. Vierailtu viimeksi 30.6.2015.
<http://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/lp/Bsarja/b203.pdf>

Suomen luonnonsuojeluliiton tiedote 2012: Kolin hotellin laajennuslupa on vastoin lakia. Vierailtu viimeksi 7.7.2015.
<http://www.sll.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2012/sll-kolin-hotellin-laajennuslupa-on-vastoin-lakia>

Vetoomus Pallas-Yllästunturin kansallispuistoa koskevan lainmuutosesityksen hylkäämiseksi 3.3.2010. Vierailtu viimeksi 1.7.2015.
<https://wwf.fi/mediabank/1121.pdf>

YLE uutiset 23.4.2010: Pallaksen hotelli eteni riidellen valiokunnassa. Vierailtu viimeksi 6.7.2015.

http://yle.fi/uutiset/pallaksen_hotelli_eteni_riidellen_valiokunnassa/6154134

YLE uutiset 30.5.2012: PKO rakentaa Kolille kylpylän ja uusii kokous- ja ravintolatilat. Vierailtu viimeksi 6.7.2015.

http://yle.fi/uutiset/pko_rakentaa_kolille_kylpylan_ja_uusii_kokous_ja_ravintolatilat/6143711

YLE uutiset 5.10.2012: Hotelli Kolin rakennustyöt käyntiin. Vierailtu viimeksi 7.7.2015.

http://yle.fi/uutiset/hotelli_kolin_rakennustyot_kayntiin/6322747

Ympäristöministeriö: Natura 2000 -verkosto turvaa monimuotoisuutta. Vierailtu viimeksi 8.9.2015.

http://www.ym.fi/fi-fi/Luonto/Luonnon_monimuotoisuus/Luonnonsuojelualueet/Naturaalueet

LYHENTEET

HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
LAVO	Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto
OM	Oikeusministeriön lausunto
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PKO	Pohjois-Karjalan osuuskauppa
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
SLL	Suomen luonnonsuojeluliitto
WWF	World Wide Fund for Nature
YLE	Yleisradio Oy
YM	Ympäristöministeriön lausunto
YmVM	Ympäristövaliokunnan mietintö
vp	Valtiopäivät

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen

Modernin oikeuden keskeisimpiä tunnusmerkkejä on oikeuden säädännäisyys. Säädännäinen oikeus on asetettua ja tehtyihin päätöksiin nojaavaa oikeutta. Keskeisessä asemassa ovat tällöin oikeusnormeja asettavat valtioelimet. Ominaista on se, että oikeus elää jatkuvan muutoksen keskellä, koska uusien päätösten tekeminen normeja asettavissa valtioelimissä määrää oikeuden kehityksen suunnan: oikeuksia voidaan luoda tai kumota.¹ Modernia oikeutta on mahdollista tutkia normistoina, menettelyinä tai oikeudellisina instituutioina riippuen siitä, kuinka laaja näkökulma tämän oikeustyyppin systematisointiin halutaan ottaa. Sen voidaan katsoa luoneen otolliset olosuhteet oikeudellisten menettelyjen jakautumiselle erillisiin oikeudellisiin lohkoihin, jolloin oikeusnormeja asetetaan, sovelletaan ja pannaan täytäntöön eri valtion organien toimesta.²

Moderni oikeus korostaa oikeuden ja vallan välistä suhdetta, jolloin oikeus toimii vallankäyttämisen perustana, rajoittimena ja oikeutuksen välineenä. Modernin oikeuden saavutuksena ja keskeisenä funktiona on vallankäytön kontrollointi, jota toteutetaan oikeusvaltioperiaatteen kautta. Toisin kuin traditionaalisessa oikeudessa, modernissa oikeudessa herää kysymys oikeuden legitiimiydestä eli hyväksyttävyydestä. Mistä rakentuu modernin oikeuden legitiimisyys? Traditionaalisessa oikeudessa oikeuden legitiimisyys saattoi olla lähtöisin esimerkiksi moraalista tai uskonnosta, mutta modernissa oikeudessa oikeuden hyväksyttävyys ei voi olla peräisin edellä mainituista esimerkeistä, sillä moderni oikeus on luonteeltaan säädännäistä, oikeusnormeihin nojaavaa oikeutta.³ Modernin oikeuden perustana voidaan pitää valtiosääntöä, joka luo puitteet valtiolliselle toimivallalle sekä noudatettaville toimintatavoille, joista säädetään perustuslain tasolla.⁴

Yksi lakien keskeisistä ominaisuuksista on niiden yleisyys. Kun laki on yleinen, sitä voidaan soveltaa yksittäistapauksiin, joiden määrää ei ole ennalta rajattu ja jotka on määrätty vain

¹ Tuori 1990, s. 270.

² Tuori 1990, s. IX.

³ Tuori 1990, s. 114 ja IX.

⁴ Mutanen 2009, s. 399–402.

yleisiä tuntomerkkejä käyttäen.⁵ Toinen keskeinen ominaisuus on abstraktisuus. Abstraktia lakia sovelletaan joko kaikkiin tai epämääräisesti määriteltävään joukkoon asioita.⁶ Lain yleisyyden ja abstraktisuuden idean sekä niin sanotun *lex in casu* -sääntelyn välillä vallitsee jännite. *Lex in casu* ovat tavallisten lakien ohella esimerkki säädännäisestä oikeudesta. Erikoista on kuitenkin se, että *lex in casu* -sääntely tekee poikkeuksen vaatimukseen lakien yleisyydestä ja abstraktiudesta.

Tutkimukseni keskiössä ja tutkimusta ohjaavana punaisena lankana toimii yleisyyden vaatimuksesta poikkeava *lex in casu* -sääntely. Kuten todettu, kyseinen sääntely ei edusta säädännäistä oikeutta sen puhtaimmassa, perinteisimmässä muodossa. *In casu* -lait ovat määrättilannetta varten tai määrättyä henkilöä koskien säädettyjä lakeja. Laki on tällöin kirjoitettu siten, että sen kohteena on vain yksi tapaus tai vaihtoehtoisesti yksi henkilö.⁷ Valtiosääntöoikeudellisesti mielenkiintoisen ja samalla myös ongelmallisen *lex in casu* -sääntelystä tekee sääntelyyn kytkeytyvät vallanjaolliset näkökulmat. On nimittäin mahdollista, että lainsäätäjänä toimiva eduskunta suorittaa määrättilannetta koskevaa lakia säätäessään yksittäistapausta koskevan hallintotoimen tai lainkäyttöratkaisun – vastoin yleisiä vallanjaon periaatteita.⁸ Vallanjakoa koskevien aspektien lisäksi ongelmana *in casu* -lakien kohdalla on se, että ne eivät laeille lähtökohtaiseen tapaan sido kaikkia yleiset tuntomerkit täyttäviä, vaan päinvastaisesti *in casu* -sääntely kohdistuu konkreettiseen kohderyhmään.

Vallanjakoperiaatteen lisäksi *lex in casu* -tyyppinen sääntely voidaan mieltää ongelmalliseksi esimerkiksi yhdenvertaisuus- ja oikeusturvanäkökohtien kannalta sekä Suomen perustuslain (731/1999) sitovuuden noudattamisen kannalta. Perustuslainvastaisuus voi ilmetä *lex in casu* -sääntelyn osalta silloin, kun eduskunta puuttuu rajoittavalla tavalla yksityisen oikeusasemaan tai siinä tapauksessa, että *lex in casu* -sääntely korvaa lainkäyttöratkaisun⁹.

Käsillä olevaan Pro gradu -tutkimukseen olen valinnut kaksi konkreettista, toisistaan merkittävästi eroavaa esimerkkiä *lex in casu* -sääntelystä. Ensimmäinen tapauksista koskee lakia Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta (489/2010). Kyseisellä lailla Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annettuun lakiin (1430/2004) lisättiin 4 a §, joka koskee rakentamista Pallastunturin matkailukeskuksen alueella. Tarkemmin sanottuna laki

⁵ Jyränki 2000, s. 67–68.

⁶ Kastari 1977, s. 279.

⁷ Sipponen 1965, s. 163.

⁸ Jyränki 2003, s. 291.

⁹ Jyränki 2003, s. 292.

mahdollisesti kansallispuistossa sijaitsevan hotellin laajentamishankkeen. Lakialoite (HE 195/2009 vp) sai osakseen runsaasti kritiikkiä, joka kohdistui muun muassa lisärakentamisen aiheuttamaan haittaan luonnonarvoille, joiden suojelemiseksi kansallispuisto on aikoinaan perustettu sekä siihen, että toteutuessaan lakimuutos asettaisi elinkeinonharjoittajat eriarvoiseen asemaan, sillä muutoksesta tulisi hyötymään vain yksi taho. Näiden argumenttien lisäksi lakiesitystä kritisoitiin siitä, että se toisi periaatetason muutoksen luonnonsuojelulainsäädäntöön, kun yksityisen yrityksen taloudellinen etu asetetaan luonnonsuojelualueen edun edelle.¹⁰ Ympäristövaliokunta kuitenkin puolsi hallituksen esityksen hyväksymistä äänin 9–7. Pallas-lakiesityksellä luonnonsuojelulaissa (1096/1996) kielletty toiminta sallittiin tässä yksittäistapauksessa toisen lain säätämisen avulla (lex in casu).

Toinen tutkimukseen valittu esimerkkitapaus käsittelee aikanaan paljon (media)huomiota ja järkytystä herättänyttä Jokelan koulutuskeskuksessa sattunutta ampumatapausta sekä tapausta koskevaa hallituksen esitystä laiksi Jokelan koulukeskuksessa sattuneiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta (HE 51/2008 vp) ja tätä esitystä seurannutta perustuslakivaliokunnan lausuntoa (PeVL 19/2008 vp). Hallituksen esityksen perusteella syntyi laki eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta (662/2008). Lain soveltamisala laajeni lain säätämisprosessin aikana koskemaan myös Kauhajoen koulusurmia.

Edellä esitetyn mukaisesti lex in casu -sääntely sekä yleiset, legitimoidut vallanjaon periaatteet voivat joutua ajoittain törmäyskurssille. Suomen perustuslain (PL) 3 §:n mukaan valtiollinen valta on jaettu kolmeen keskeisimpään osaan, kolmelle eri orgaanille. Valtiollisen vallan jakaminen on yksi tapa turvata, valvoa ja ylläpitää yleistä oikeusturvaa. Mitä tulee keskeisimpien valtioelinten välisiin suhteisiin, *Antero Jyrängin* mukaan eduskunnan ensisijaisen aseman ei tule sumentaa täysin erottelua hallitus- ja hallintotehtävien hoitamisessa, vaan eduskunta on ennen kaikkea ohjausta ja valvontaa harjoittava orgaani: ”Julkisen vallan käyttö on organisoitava siten, että oikeussääntöjen asettamisen painopiste pysyy eduskunnassa sekä hallitus- ja hallintovallan käytön painopiste valtioneuvoston ja presidentin taholla. Tarkoituksena ei ole ollut avata ovia hallitsevalle eduskunnalle.”¹¹ Valtiollisten perustehtävien erotteluperiaatteen mukaisesti eduskunnalle ei voida antaa tavallisella lailla uutta

¹⁰ Muun muassa näillä kriteereillä Liisa Rohweder (WWF Suomi) argumentoi ympäristöjärjestöjen Pallas-kannanoton luovutustilaisuudessa eduskunnan ympäristövaliokunnalle helmikuussa 2010, s. 1–4.

¹¹ Jyränki 2003, s. 151.

hallintotehtävää. Johdonmukaisesti olisi siis ajateltava, ettei eduskunta voisi tämän rajoituksen valossa toteuttaa konkreettista hallintoon kuuluvaa toimea.¹² Onkin siis kyseenalaista, missä määrin tämä vallanjaon ideaali toteutuu *lex in casu* -sääntelyn osalta.

Suomalaiseen valtiosääntökulttuuriin kuuluu erityispiirre¹³ nimeltä poikkeuslaki.¹⁴ Yleisten valtiosääntöoikeudellisten periaatteiden mukaan poikkeuslakien säätämistä tulee välttää.¹⁵ Vaikka puhtaasti kansallisten poikkeuslakien säätämistä on vältettävä, säädetään niitä silti aina aika ajoin. Poikkeuslakimenettelyllä on mahdollista poiketa perustuslaista, jolloin perustuslain todellinen, kulloinkin voimassa oleva sisältö voi hämärtyä¹⁶. Poikkeuslakien säätämisen lisäksi perustuslainsäätämisyjärjestystä voidaan käyttää myös silloin, kun yksittäistapauksen ratkaisu suoritetaan lailla eli *lex in casu* -sääntelyllä. Tällöin lainsäätäjän pyrkimyksenä ei ole yleisten oikeussääntöjen antaminen.¹⁷ Poikkeuslakien säätäminen perustuu poliittiseen tarpeeseen, jonka käyttämisestä päättää eduskunnan määräenemmistö.¹⁸

Myös *in casu* -lakien säätämisen hyväksyttävyyttä voidaan perustella poliittisella paineella. Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan (PeVL 19/2008 vp), että yksittäistapauksellisten lakien säätämistä on pyrittävä välttämään. Kyseisen lakiehdotuksen kohdalla: ”...tutkinnan kohteena olevan tapahtuman poikkeuksellinen luonne ja tutkinnan kiireellisyys tekevät lakiehdotuksen antamisen tässä erityislaatuudessa kuitenkin ymmärrettäväksi”.¹⁹ Näin ollen lakiehdotukseen sisältyneet ongelmallisuudet voitiin tässä tapauksessa ohittaa tapauksen poikkeuksellisen luonteen ja kiireellisyyden vuoksi säätämällä yksittäistapauksellinen, tiettyyn henkilökuntaan kohdistuva laki. *In casu* -lain säätäminen ei muodostunut perustuslain kannalta ongelmalliseksi tilanteen erityisten vaatimusten vuoksi.²⁰

Analysoitavissa tapausesimerkeissä ovat ensinnäkin vastakkain (kärjistetyksi ilmaistuna) yksityisen yrittäjän taloudellinen asema ja luonnonsuojelu sekä toisessa tapauksessa yhteiskun-

¹² Jyränki 2003, s. 291.

¹³ Esimerkiksi Martin Scheinin näkee poikkeuslakijärjestelmän ”kuuluvan Suomen valtiosäännön vähemmän onnistuneisiin erityispiirteisiin.” Scheinin 1998, s. 1129.

¹⁴ Lavapuro 2009a, s. 290.

¹⁵ Ks. esim. perustuslakivaliokunnan tekemä kannanotto poikkeuslakien säätämisestä: PeVL 1a/1998 vp, s. 2.

¹⁶ Perustuslain asettamat vaatimukset, kuten vaatimus yhdenvertaisuudesta, voivat hämärtyä myös muissa tilanteissa. Tilanne on tämä esimerkiksi silloin, kun lainsäätäjä poikkeaa syystä tai toisesta yleisestä yleisen lain vaatimuksesta.

¹⁷ Hautamäki 1999, s. 416.

¹⁸ Lavapuro 2009a, s. 290.

¹⁹ PeVL 19/2008 vp, s. 5.

²⁰ Lavapuro 2010a, s. 18.

nan turvallisuuden takaaminen ja vastaavanlaisten tapahtumien ennaltaehkäisy sekä perusoikeuksien kunnioittaminen. Vaikka analysoitavat tapaukset tarjoavatkin runsaasti mielenkiintoisia lähestymiskohtia, tulee tutkimuksen fokus kuitenkin olemaan vallanjakoperiaatteessa. Edellä esitetyt perusoikeusrelaatiot sekä muut yhteiskunnallisesti painavat intressit ilmentävät kuitenkin esimerkkitapauksissa läsnä olevia jännitteitä, joiden ratkaisemiseksi vallanjakoperiaatteen asettamista rajoituksista saatetaan olla valmiita joustamaan.

1.2 Tutkimustehtävä ja tutkimuksen rajaaminen

Lähtökohtaisesti oikeusnormit ovat kaikkia yhtäläisesti koskevia ja sitovia, jolloin oikeudellinen sääntely rakentuu yleisille ja abstrakteille normeille.²¹ Perustuslaki ei kuitenkaan nimenomaisesti rajoita eduskuntalainmuodon käyttämistä vain ja ainoastaan yleiseen sääntelyyn.²² Ja koska rajoitusta ei ole tehty, on mahdollista säätää tiettyihin yksittäisiin tapauksiin tai tiettyyn henkilöjoukkoon kohdistuvia lakeja. Tällainen sääntely ei rakennu abstrakteille normeille, vaan sen sijaan lain kohde on hyvin spesifisti ennalta tiedossa.²³ Lainsäädännöstämme löytyy tapauksia, jolloin *lex in casu* -ulottuvuuteen on lakien esitöissä vedottu ja viitattu. Toisaalta on myös tapauksia, jolloin *in casu* -sääntelyyn olisi ollut mahdollista ja jopa perusteltua viitata, mutta näin ei ole tehty. Yhdeksi esimerkiksi voidaan nostaa Jyrängin esittämä perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 3/1988 vp), jossa perustuslakivaliokunta ei ottanut kantaa *lex in casu* -piirteisiin. Kun määrättilannetta tai määrättyä tarkoitusta varten säädetään laki, voi konkreettiseen tapaukseen sisältyä hallintotoimi tai lainkäyttöratkaisu, jonka eduskunta suorittaa; tämän kaltainen toimi taas on hyvin herkästi ristiriidassa valtiolinten keskinäissuhteita koskevan erotteluperiaatteen, eli vallan kolmijako-opin kanssa.²⁴ Tällaisissa tapauksissa eduskunnan toiminnan voidaan katsoa mahdollisesti ylittävän sen toiminnalle asetetut rajat.

Tässä tutkimuksessa tulen tarkastelemaan *lex in casu* -sääntelyyn kytkeytyvää valtiosääntöoikeudellista ongelmallisuutta vallanjaon näkökulmasta. Tällä kyseisellä ongelmallisuudella tarkoitan erityisesti ristiriitatilanteita, jotka koskevat vallanjaollisia periaatteita. Toisaalta ongelmallisuus ulottuu myös oikeussääntöjen tuottamiseen ja tuotetun sääntelyn perustus-

²¹ Jyräki 2000, s. 67.

²² Jyräki 2003, s. 291.

²³ Jyräki 2000, s. 67–68.

²⁴ Jyräki 2003, s. 291.

lailliseen hyväksyttävyyteen. Vallanjakoperiaatteet kytkeytyvät yhteen myös yhdenvertaisuusvaatimusten kanssa²⁵, koska yksittäistapausta koskevan in casu -lain soveltamisala ei ole ulotettu koskemaan yhtäläisesti kaikkia silloin, kun lainsäätäjä tuottaa määrätilannetta koskevan, konkretiaa sisältävän lain. Tutkimuksen pääpaino tulee siten olemaan vahvasti vallanjaon puolella, vaikka aihepiiriä tullaan käsittelemään myös lainsäädännön yleisyyden sekä sen yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Tutkimustehtävänä on tutkia vallanjakoa koskevien periaatteiden toteutumista analysoimalla kahta lex in casu -sääntelyä edustavaa lainsäädäntöhanketta. Tutkimuksen otsikon avulla, *Pallakselta Jokelaan – Vallanjaon tonttirajat*, pyrin kuvastamaan metaforisesti vallanjaon merkitystä analysoitavissa lainsäädäntöhankkeissa. Valtiollinen valta on jaettu kolmeen osaan ja tätä valtaa toteuttaa kolme toisistaan periaatteellisesti erotettua valtion orgaania. Tässä yhteydessä käytän termiä periaatteellisesti, sillä vallanjaon väliset rajat ovat tietyiltä osin mutkittelevat ja jopa epäselvät. Missä menee oman tontin raja ja kuinka herkästi se on mahdollista ylittää? Entä mikä johtaa siihen, että raja ylitetään? Ja mikä tärkeintä, miten tällaista ylitystä tulisi tulkita valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta?

Tutkimuksen pohjana toimii siten kaksi tapausanalyysia. Molemmat edustavat lex in casu -sääntelyä, mutta silti ne eroavat toisistaan monin tavoin. Tutkimusprosessin avulla pyrin selvittämään, mitä uusia löydöksiä analyysin kautta voidaan tehdä perustuslain 3 §:ssä säädetystä valtiollisten tehtävien jaosta. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole antaa kattavaa kokonaiskuvaa vallanjaosta, vaan tuoda kahden analysoitavan tapauksen kautta näkökohtia vallanjaon toteutumisesta. Analyysin avulla pyrin avaamaan lukijalle, millaisia argumentteja lex in casu -sääntely tuo esille.

Tutkimustehtävänäni on selvittää, *miten Suomen perustuslaki määrittelee ja rajoittaa lex in casuja ja millaista vallanjakokäsitystä konkreettiset lex in casu -tyyppiset lainsäädäntöhankkeet ovat Suomessa ilmentäneet?*

Jotta tehty tutkimus pystyisi vastaamaan asetettua tutkimustehtävää, tulee pääasiallinen tutkimuskysymys pilkkoa useampiin osakysymyksiin. Tutkimuksen tekoa ja päälukuja ohjaavat osatutkimuskysymykset ovat seuraavat:

²⁵ Ks. Lavapuro 2010a, s. 16.

- 1) Mikä on vallan kolmijaon historia ja miten valtiollinen vallankäyttö on Suomessa jaettu?
- 2) Mitä on lain yleisyys ja yhdenvertaisuus?
- 3) Minkälaiset intressit vaikuttavat lex in casu -lakien säätämisen taustalla?

Olen rajannut tutkimuksenteon niin, että tulen pääasiallisesti keskittymään vallanjakoa koskeviin periaatteisiin lex in casu -sääntelyn näkökulmasta. Analyysin toteuttamiseen olen valinnut edellä esitetyn mukaisesti kaksi toisistaan eroavaa tapausta. Harkitessani tutkimusta koskevia rajoituksia mukana oli jonkin aikaa niin sanottu tapaus Urho Kekkosen. Kekkosen toimikautta Suomen tasavallan presidenttinä jatkettiin neljällä vuodella poikkeuslain avulla vuonna 1973, kansanvallan periaatteiden vastaisesti ilman asiaan kuuluvaa kansanvaalia²⁶. Päätin kuitenkin, että jätän presidentti Kekkosen uudelleen valinnan oman tutkimukseni ulkopuolelle ja keskityn analysoimaan Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta sekä lex Jokelaa. Vallanjakamista koskevaa historiaa olisi mahdollista tutkia ja esitellä hyvin perinpohjaisesti monen vuosisadan ajanjaksolta. Olen kuitenkin rajannut tutkimukseni historiallisen osuuden keskittymään *Montesquieun* vallan kolmijako-oppiin sekä *Jean-Jacques Rousseau*n suvereniteettioppiin.

Kipinä omaan tutkimusaiheeseen syntyi syksyllä 2014 tenttiin lukemisen yhteydessä. Erään syventävän kurssin aineistovaatimuksena oli *Juha Lavapuron* väitöskirja Uusi perustuslaki-kontrolli. Kahlatessani väitöskirjaa läpi huomioni kiinnittyi erityisesti minulle ennestään vieraaseen lex in casu -sääntelyyn sekä tapaus lex Jokelaan²⁷. Tiesin jo siinä vaiheessa, että haluan jollain tavalla sisällyttää lex Jokelan mukaan Pro gradu -tutkimukseeni. Pitkällisen harkinnan jälkeen tutkimuksen tulokulmaksi muodostui vallan jakamista koskevien periaatteiden analysointi hyödyntäen kahta konkreettista lex in casu -lainsäädäntöhanketta.

Lex in casu -sääntelyä on tutkittu suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa verrattain vähän. Aihetta sivutaan *Kauko Sipposen* vuoden 1965 väitöskirjassa Lainsäädäntövallan delegoiminen sekä *Paavo Kastarin* väitöskirjassa Suomen valtiosääntö vuodelta 1977. Kuten jo mainittu, Juha Lavapuro on nostanut lex in casu -sääntelyn oikeustieteellisen keskusteluun lex Jokelan kautta. Lavapuron lisäksi oman antinsa on tuonut myös Antero Jyränki, joka on käsitellyt lex in casu -sääntelyä omissa valtiosääntöoikeuteen keskittyvissä teoksissaan. Hän käsittelee

²⁶ Hallberg et al. 2009, s. 258.

²⁷ Lavapuron väitöskirjan luvussa 4.3.2 käsitelty Lex Jokela, lex in casu ja perusoikeusrajoitukset on julkaistu aiemmin Lavapuron artikkelissa Valtiosääntöinen managerialismi ja perusoikeudet, joten tulen tutkimuksessa viittamaan kyseiseen artikkeliin.

kyseistä käsitettä muun muassa keskeisten valtioelinten välisten suhteiden kannalta sekä perustuslainsitovuuden osalta. Myös vallanjako-opin tutkimus on Suomessa suhteellisen vähäistä. Oppia sivutaan valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa, mutta sen nimenomainen käsittely on ollut vähäisempää²⁸. Vallanjakoperiaatteen osalta keskeistä tutkimusaineistoa Jyrängin ohella ovat tuottaneet muun muassa *Jaakko Husa* ja *Kaarlo Tuori*.

Pallas-Yllästunturin kansallispuistoa on tutkittu Pro gradu -tutkielmissa muun muassa matkailututkimuksen tai luonnonsuojelun näkökulmasta. Esiin voidaan nostaa Anne Kittilän Pro gradu -tutkielma vuodelta 2013, jossa käsitellään Pallas-Yllästunturin kansallispuiston roolia ja hyödynnettävyyttä matkailuyritystoiminnassa. Jokelan ja Kauhajoen kouluampumisia käsitteleviä tutkimuksia on tehty muun muassa kriminologian ja sosiaalityön näkökulmasta. Mainittakoon Emma Holkerin vuonna 2013 julkaistu tutkielma Nuoret koulu-uhkaajat. Tietävästi omaa tutkimusaihettani ei ole käsitelty aiemmin Pro gradu -tutkimuksissa. Lex in casu -sääntelyä ja vallan jakamista koskevan tutkimuksen vähäisyyden pohjalta on mahdollista perustella aiheen tutkimustarvetta. Huomionarvoista on myös se, että institutionaaliseen valtiosääntöoikeuteen keskittyviä Pro gradu -tutkimuksia julkaistaan Tampereen yliopistossa verrattain vähän.

Pro gradu -tutkimukseni ei varsinaisesti kohdistu juuri tällä hetkellä esillä olevaan oikeudelliseen ongelmaan. Koen kuitenkin aiheen erittäin mielenkiintoisena in casu -sääntelyyn kohdistuvan problematiikan johdosta; eduskunnan puuttuminen yksityisen kansalaisen oikeusasemaan lailla voidaan tulkita tietyissä tapauksissa perustuslainvastaiseksi. Vaihtoehtoisesti ristiriitatilanteet voidaan sivuuttaa. Mikäli taas tällaisella toiminnalla korvataan kokonaan lainkäyttöratkaisu eli tuomioistuimessa annettava riita-, rikos tai hallintoriita, on menettelyä pidettävä perustuslain kannalta täysin kiellettynä²⁹. Aina lex in casu -argumentti ei kuitenkaan nouse esiin tai sille ei annetta paino-arvoa. In casu -lakien säätämiseen liittyy siten valtiosääntöoikeudellista ongelmallisuutta, joka on ollut ajankohtaista vuosikymmeniä ajan. Ongelmista huolimatta kyseistä sääntelyä ei ole suoraan kielletty perustuslain tasolla. On myös mielenkiintoista tutkia, mitkä intressit ovat analysoitavissa tapauksissa lopulta johtaneet vallanjakoperiaatteesta tinkimiseen.

²⁸ Minkkinen 2015, s. 1.

²⁹ Jyränki 2003, s. 292.

1.3 Tutkimusmetodi ja lähdeaineisto

Tutkimukseni sijoittuu institutionaalisen valtiosääntöoikeuden alalle ja pääasiallisena tutkimusmetodina tulen käyttämään oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia. Oikeusdogmatiikka, eli oikeusnormeihin suuntautunut tutkimus, on yksi oikeustieteen tutkimusmenetelmistä, jonka tehtävänä on systematisoida, analysoida, tulkita ja esittää kritiikkiä voimassa olevan oikeuden kannasta tiettyyn kysymykseen.³⁰ Toisin sanoen sen tarkoitus on keskittyä oikeuden sisällön tutkimiseen. Tämän lisäksi oikeusdogmatiikan avulla on myös mahdollista jäsentää oikeutta. Näiden keinojen avulla oikeusdogmaattinen tutkimus pyrkii selvittämään, kuinka käsillä olevassa tilanteessa pitäisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan.³¹ Lainopin arvosidonnaisuus ilmenee sen perinteisestä tutkimuskohteesta, eli oikeusnormeista. Oikeusnormien arvolatautuneisuudesta johtuen myöskään lainoppi ei voi olla arvovapaata.³² Arvojen kohdalla on huomioitava oikeustieteen ja yhteiskunnan välinen vaikutussuhde: oikeustiede vaikuttaa yhteiskuntaan ja yhteiskunta oikeustieteeseen.³³

Tutkimuksessani on kyse systematisoivasta oikeusdogmatiikasta, sillä tiedonintressini kohdistuvat valtiosääntöoikeuden yleisiin oppeihin.³⁴ Tämän metodin kautta pyrin analysoimaan *lex in casu* -sääntelyn suhdetta yleisiin vallanjakoa koskeviin periaatteisiin sekä tutkimaan *in casu* -lakien suhdetta vaatimukseen yhdenvertaisuudesta lain edessä hyödyntäen kahta tapausesimerkkiä. *Lex in casu* -sääntelyä kohtaava perustuslainvastaisuus voi seurata esimerkiksi tilanteesta, jossa lailla pyritään toteuttamaan vallanjaon periaatteiden vastainen toimi. Esimerkkitapausten tarkoituksena on avata ja valottaa *lex in casu* -tapauksiin kytkeytyvää valtiosääntöoikeudellista ongelmallisuutta niin, että tutkimuksen fokus on vallan kolmijako-opin soveltamisessa.

Asettamani tutkimustehtävän mukaisesti tarkoitukseni on lainoppia harjoittamalla löytää voimassa olevan oikeusjärjestyksen valossa vastauksia siihen, millä perusteilla *lex in casu* -lakeja säädetään. Voimassa olevan oikeuden sääntöihin kohdistuvan tutkimuksen ja tulkinnan lisäksi tarkoitukseni on systematisoida eli jäsentää omaa tutkimuskohdettani, muun

³⁰ Jyränki 2003, s. 15.

³¹ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 20.

³² Husa 1995, s. 139.

³³ Klami 1981, s. 2.

³⁴ Ks. lisää Husa 1995, s. 135–137.

muassa tutkimuksen kannalta keskeisten valtiosääntöoikeudellisten periaatteiden kautta. Oikeusdogmaattisen metodin lisäksi hyödynnän sekä oikeusteoreettista että oikeushistoriallista tutkimusmenetelmää. Oikeusteoreettista oppia tulen hyödyntämään siltä osin, kun käsittelen keskeisiä käsitteitä ja periaatteita. Oikeushistoriallinen metodi toimii tutkimusmenetelmänä vallan kolmijako-opin sekä suvereniteettiopin historiaan perehtymisen osalta.

Tutkimuksen pääasiallinen tutkimusaineisto muodostuu lainsäädännön ohella lainvalmisteluaineistosta sekä oikeuskirjallisuudesta. Lainsäädännöstä keskeisin on Suomen perustuslaki, erityisesti luvun 1 osalta, jossa ilmaistaan Suomen valtiojärjestyksen perusteet. Pallas-Yllästunturin kansallispuistoa koskeva lainsäädäntö, kuten luonnonsuojelulaki, laki Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta ja laki Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta, toimivat merkittävinä oikeuslähteinä. Lex Jokelan osalta oleellinen on laki eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta.

Lainsäädännön lisäksi hyödynnän kattavasti lainvalmisteluaineistoa. Lainvalmisteluaineistoon tutustuminen on oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa tärkeää, sillä hallituksen esitykset ja eri valiokuntien mietinnöt ja lausunnot auttavat ymmärtämään säädösten todellista tarkoituspäätä. Valiokuntien tekemät kannanotot vaikuttavat usein lakiesitysten lopulliseen muotoon. Tällöin siis lakiesitykseen mahdollisesti sisältyvä problematiikkaa ilmenee valiokuntien antamista mietinnöistä ja lausunnoista.³⁵ Lain esitöiden lisäksi olen sisällyttänyt aineistoon tapausesimerkeistä annettuja lausuntoja ja kannanottoja. Lausunnoissa esiintyvä kritiikki tuo esille intressejä lakien takana.

Oikeuskirjallisuuden osalta hyödynnän valtiosääntöoikeudellista kirjallisuutta muun muassa Antero Jyrängiltä, Juha Lavapuroilta sekä Kaarlo Tuorilta. Jyrängiltä tutkimuksen kannalta oleellisia teoksia ovat Uusi perustuslakimme, joka käsittelee vuonna 2000 toteutettua perustuslakiuudistusta sekä Jaakko Husan kanssa yhteistyössä kirjoitettu Valtiosääntöoikeus, joka tarjoaa systemaattisen esityksen Suomen valtiosääntöoikeudesta. Lex Jokelan analysoinnin osalta merkittävänä lähteenä on toiminut Lavapuron artikkeli Valtiosääntöinen managerialismi ja perusoikeudet, jossa lex Jokelaa käsitellään valtiosääntöisen managerialismin näkökulmasta. Kyseisen artikkelin ohella olen hyödyntänyt myös muita Lavapuron julkaisuja. Tuorin artikkelissa Vallanjako – vaiettu oppi avataan vallanjaon erilaisia ilmenemismuotoja

³⁵ Viljanen 2004, s. 9.

ja ulottuvuuksia. Olen hyödyntänyt Tuorin esittämiä vallanjaon neljää merkitystä tutkimuksen teoriaosuudessa. Vallanjakoperiaatteen kannalta merkittävä on myös Jaakko Husan *Non liquet?* Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi-oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Pro gradu -tutkielmani koostuu kuudesta pääluvusta. Tutkimus on jaettu teoriaosioon ja analyysiosioon siten, että teoriaosuus sisältyy päälukuun kaksi ja osittain myös lukuun kolme. Varsinaiseen tutkimusanalyysiin keskitytään siten pääluvuissa neljä ja viisi. Tutkimuksen ensimmäinen pääluku on johdanto, jossa esittelen tutkimukseni taustoja, tutkimuskysymyksen sekä perustelen tutkimusta koskevat rajaukset. Johdannon alussa käyn lyhyesti läpi tutkimuksen pohjana toimivat esimerkkitapaukset *lex in casu* -sääntelystä.

Tutkimuksen toisessa pääluvussa tarkastelen vallanjakamista koskevia periaatteita. Olen jakanut luvun viiteen alalukuun. Ensimmäisessä alaluvussa tarkastelen vallanjaon historiallista kehystä Montesquieun vallan kolmijako-opin kautta. Toisessa alaluvussa käsittelen vallan kolmijako-opin toteutumista Suomen valtiojärjestyksen perusteissa, erityisesti PL 3 §:n valtiollisten tehtävien jaon osalta. Tämän jälkeen käyn lyhyesti läpi vallanjaon kannalta keskeiset oikeudelliset peruskäsitteet, eli lainsäädäntövallan, hallitusvallan sekä tuomiovallan. Alaluvussa neljä käsittelen Tuorin muotoilemaa teoriaa vallan jakamisen eri merkityksistä. Pääluku kaksi päättyy yhteenvetoon luvun keskeisistä asioista.

Pääluku kolme on yhdistelmä edellisen pääluvun yhteenvetoa ja siirtymäajatuksia kohti konkreettista tapausanalyysia. Viidessä alaluvussa käsittelen tarkemmin tutkimuksen kannalta oleellista *lex in casu* -sääntelyä, muun muassa lain yleisyyden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta sekä sääntelymallin ongelmien kautta. Pohdin myös vallanjaon ja lainsäätäjän suvereenisuuden välistä jännitettä *lex in casu* -sääntelyssä.

Neljännessä pääluvussa syvennyttään Pallas-Yllästunturin kansallispuistoa koskettaneeseen lakimuutokseen vuodelta 2010. Kyseinen luku on jaettu viiteen alalukuun. Ensimmäisen alaluvun tarkoitus on toimia niin sanotusti analyysitapauksen konkreettista tapahtumapaikkaa taustoittavana lukuna. Teen lukijalle tutuksi kansallispuistoja koskevan sääntelyn reunaeh-

dot sekä luon lyhyen katsauksen kyseisen kansallispuiston historiaan. Kansallispuiston historian lyhyt läpikäynti on mielestäni tarpeen puiston perinteikkään hengen ymmärtämiseksi, jota lakimuutoksella sittemmin uudistettiin. Toisessa alaluvussa analysoin lakia Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta. Analyysin pohjaksi olen valinnut virallisaineistoa, kuten lakiehdotusta käsittelevän hallituksen esityksen (HE 195/2009 vp), oikeusministeriön lausunnon (OM 49/43/2008) ympäristöministeriön lakiluonnoksesta (YM3/500/2008) sekä ympäristövaliokunnan mietinnön (YmVM 5/2010 vp). Tarkastelen, mitä kyseessä olevalla lailla muutettiin ja miten muutosten tarpeellisuutta perusteltiin. Kronologinen esitysjärjestys rikkoutuu alaluvussa kolme. Tähän alalukuun olen kerännyt kootusti argumentteja, joilla lakimuutosta kritisoitiin. Käsittelen myös lain säätämiseen liittyneitä ongelmakohtia. Neljännessä alaluvussa tarkastellaan Pallas-Yllästunturin kansallispuiston muutoshankkeen nykytilannetta. Viidenteen alalukuun olen kerännyt kootusti luvun keskeisimpiä asioita.

Viidennessä pääluvussa analysoin toista *lex in casu* -lainsäädäntöhanketta, *lex Jokelaa*. Olen jakanut luvun viiteen alalukuun. Ensimmäiseksi käyn aluksi lyhyesti läpi traagisen marraskuun päivän vuodelta 2007. Toisessa alaluvussa käyn perusteellisesti pykälä kerrallaan läpi sen, mistä eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta annetusta laista säädetään. Lähteinä olen käyttänyt muun muassa lakiesitystä koskevaa hallituksen esitystä (HE 51/2008 vp) sekä mietintöä, jonka hallintovaliokunta antoi lakiesityksestä (HaVM 13/2008 vp). Kolmannessa alaluvussa tutkin säädetyn lain ja perustuslain välistä suhdetta, muun muassa hyödyntäen perustuslakivaliokunnan antamaa lausuntoa (PeVL 19/2008 vp). Valtiosääntöisen vallan jakamisen ohella *lex Jokela* herätti mielenkiintoisia kysymyksiä esimerkiksi ihmisten perustuslaissa (PL 10 §) taatusta yksityiselämän suojasta ja sen kunnioittamisen rajoista. Kyseisessä alaluvussa tulen sivuamaan myös tätä aihepiiriä. Vallanjaon ja lain-sääätäjän suvereenisuuden välistä jännitettä käsitellään kootusti alaluvussa neljä sekä *lex Jokelan* että Pallas-Yllästunturin kansallispuistoa koskevan lakimuutoksen osalta.

Tutkimuksen kuudennessa pääluvussa esitän tutkimuksen tulokset ja vastauksen tutkimuskysymykseen. Keskityn arvioimaan, millaisia johtopäätöksiä Suomen perustuslain 3 §:n ja *lex in casu* -sääntelyn välillä voidaan analyysin pohjalta tehdä.

2 VALLANJAKO

2.1 Montesquieu ja vallanjako

Vallan kolmijako-opin isänä tunnetaan ranskalainen Charles-Louis de Secondat, paroni de la Brède et de Montesquieu (1689–1755), eli tuttavallisemmin Montesquieu, joka kuului Ranskan suuriin valistuksen ajan ajattelijoihin. Useasti hänet liitetään lähinnä valtiovallan valtuuksien kolmijakoa koskevaan teoriaan. Antero Jyränki kuitenkin esittää, että Montesquieun anti maailmalle oli todellisuudessa paljon enemmän, kuin pelkkä oppi vallan kolmijaosta: ”Todellisuudessa Montesquieu laski teoreettista perustaa nykyaikaiselle oikeusvaltioperiaatteelle ja konstitutionalismille; häntä pidetään myös yhtenä modernin valtio-opin ja sosiologian edelläkävijöistä.”³⁶ Edellä sanotusta huolimatta tässä tutkimuksessa Montesquieun osalta pääpaino tulee olemaan vallan kolmijako-opissa.

Vallan kolmijako-oppi on perua vuonna 1748 ilmestyneestä teoksesta Lakien henki (*L’esprit des lois*).³⁷ Teoksen päätarkoituksena oli lakien hengen tutkiminen: mitä henki on ja miten lain henki vaikuttaa lakien sisältöön eri aikoina, eri paikoissa. Montesquieu jaotteli valtiotyypit kolmeen perustyyppiin: tasavaltaan, monarkiaan ja despotiaan. Tässä valtiotyyppien jaottelussa oli uutta se peruste, jonka avulla jaottelu suoritettiin. Toisin kuin edeltäjänsä (kuten Aristoteles ja Machiavelli) Montesquieu nosti suvereenisuuden rinnalle laillisuusperusteen. Hänen mukaansa monarkiaa ja tasavaltaa voitiin hallita lain sanelemin periaatein, kun taas despotiassa tämä ei ollut mahdollista, sillä hallinto perustuu hallitsijan rajattomaan mielivaltaan. Vastakkain olivat siis kaksi hyvin erilaista hallitustapaa: lain sitoma ja väkivaltainen. Tasavallan Montesquieu määritteli joko demokraattiseksi tai aristokraattiseksi. Demokratioissa suvereeni valta kuului joko koko kansalle yhteisönä tai vastaavasti tietylle osalle kansaa, kuten esimerkiksi perheelle. Montesquieu korosti edustusjärjestelmän välttämättömyyttä, sillä kansan suorittama välitön vallankäyttö olisi monin tavoin ongelmallista. Demokratioissa kansa toimii sekä vallankäytön lähteenä että sen kohteena. Kansa käyttää su-

³⁶ Jyränki 2001, s. 153.

³⁷ De *L’esprit des Lois* on Montesquieu’n pääteos, jonka hän julkaisi aikoinaan anonyymisti parinkymmenen vuoden jälkeen. Teosta ei ole suomennettu. Teoksen esitöinä ilmestyivät muun muassa *Lettres persanes* (Persialaisia kirjeitä) vuonna 1721 sekä *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et leur décadence* (Mietteitä roomalaisten suuruuden ja rappion syistä) vuonna 1734. Lisätietoa Montesquieu’n tuottamasta kirjallisuudesta ks. Jyränki 2001, s. 154.

vereenia valtaa valitessaan edustajia kansanedustuslaitokseen. Toisaalta kansa on myös julkisen vallankäytön kohteena.³⁸ Loppujen lopuksi voi olla mahdollista, että kansan itse valitsevat edustajat käyttävät lainsäätäjänä hyvin epätoivotulla tavalla kansaan, yksittäiseen yksilöön tai muuhun subjektiin kohdistuvaa valtaa.

Montesquieun ajattelussa keskeisellä sijalla oli vallan ja vapauden välinen suhde. Vapaus ja sen perusehdot on mahdollista turmella, mikäli valta keskitetään vain yhdelle taholle. Vapaus voitiin siten säilyttää, mikäli valtaa ei keskitetä.³⁹ Vallan kolmijako-oppi perustuu Montesquieun mukaan siihen, että vallan kerääntyminen yksiin käsiin tulisi loppujen lopuksi johtamaan mielivaltaan. Tämä mielivaltaisuus oli mahdollista estää siten, että yhteiskunnan valtaa käyttävät yhteenliittymät, eli monarkki, aristokratia ja porvaristo, asetettiin vastakkaisille puolille valvomaan toistensa toimia. Mielivallan ehkäisyn lisäksi tätä kautta voitiin Montesquieun mukaan ylläpitää laillisuutta ja oikeusturvaa.⁴⁰

Tänä päivänä vallan kolmijako-oppi kuvastaa valtiollisten tehtävien erottelua. Alun perin tämä ei ollut Montesquieun opin ainoa anti, vaan kyse oli myös kontrolli- ja tasapainojärjestelmän luomisesta, joka toimisi puitteina valtiolliselle vallankäytölle.⁴¹ Opista on nähtävissä muitakin ulottuvuuksia, kuten esimerkiksi *Chaim Perelmanin* huomio vallan kolmijako-opin pohjautumisesta määrätyle ihmisestä, jossa toisistaan erotetaan tahto ja järki.⁴² Vastaavasti Tuorin teos *Oikeuden ratio ja voluntas* tarkastelee oikeuden jännitteitä voluntaksen eli tahdon ja ration eli järjen kautta, muun muassa valtiosäännön sisäisen jännitteen näkökulmasta.⁴³

Montesquieun mukaan kyse ei ollut niinkään valtiollisten perusvaltuuksien (*pouvoirs*) välistä erottelusta (*séparation des pouvoirs*), vaan pikemminkin valtuuksien osoittamisesta toisistaan erillisille tahoille (*distribution des pouvoirs*).⁴⁴ Näin toisistaan irralliset valtioelimet ylläpitävät vallankäytön tasapainotilaa ja harjoittavat yhdessä valvontaa.⁴⁵ Yksi Montesquieun keskeisimmistä ideoista oli yksilöiden suojeleminen julkisen vallan väärinkäytöksiltä. Yksilön

³⁸ Jyränki 2001, s. 154–158.

³⁹ Jyränki 2001, s. 161.

⁴⁰ Jyränki 1989, s. 49.

⁴¹ Jyränki 1989, s. 49.

⁴² Perelman 1979, s. 40.

⁴³ Ks. lisää Tuori 2007, s. 219–247.

⁴⁴ Jyränki 2001, s. 162.

⁴⁵ Hidén – Saraviita 1994, s. 45.

suojelu toteutui hänen mukaansa siten, että valtiollinen valta jaetaan toinen toistaan tasapainottaviin valtiollisiin osiin: lakia säätävään valtaan, toimeenpanevaan valtaan (hallitusvalta) sekä viimeisenä tuomiovaltaan. Nämä osat ovat vielä tänä päivänäkin tunnistettavissa monien valtioiden valtiosäännöistä, Suomen perustuslain 3 § mukaan lukien.⁴⁶

Lakien hengen kappale numero kuusi, *De la constitution d'Angleterre*, alkaa seuraavilla sanoilla:

*“Il y a dans chaque État trois sortes de pouvoirs: la puissance législative, la puissance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutive de celles qui dépendent du droit civil.”*⁴⁷

Oheisessa katkelmassa Montesquieu erottaa toisistaan kolme vallanjakoa koskevaa perusvaltuutta. Jyränki on suomentanut Montesquieun ranskaksi esittämät perusvaltuudet seuraavasti:

- 1) lainsäädäntövalta,
- 2) toimeenpanovalta suhteessa kansainvälisestä oikeudesta riippuviin asioihin,
- 3) toimeenpanovalta suhteessa valtion sisäisestä oikeudesta riippuviin asioihin (tuomiovalta).⁴⁸

Lähtökohtana perusvaltuuksien jaottelussa on niiden jakaminen eri tahoille. Jakamisen kautta valtaa ei siten keskitetä yhdelle henkilölle tai vaihtoehtoisesti yhdelle organille. Vapauden menetys on seuraus lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan yhdistämisestä. Sama koskee myös lainsäädäntövaltaa ja tuomiovaltaa, sillä Montesquieun mukaan tuomari ei voi toimia lainsäätäjänä eikä lainsäätäjä tuomarina. Tämä johtaa hänen mukaansa mielivaltaan sekä sortoon.⁴⁹ Lakien henki -teoksen neljännessä luvussa Montesquieu toteaa: *”le pouvoir arrête le pouvoir”*.⁵⁰ Sananmukainen käännös tarkoittaa vallan pysäyttämistä vallalla. Täten voidaan todeta, että yhdelle taholle myönnetyn perusvaltuuden tehtävä on sekä tasapainottaa

⁴⁶ Husa 2009, s. 1143.

⁴⁷ Montesquieu 1995, s. 112.

⁴⁸ Jyränki 2001, s. 162.

⁴⁹ Jyränki 2001, s. 162.

⁵⁰ Montesquieu 1995, s. 112.

että valvoa toista perusvaltuutta.⁵¹ Mikäli hypitään valtuuksille annettujen rajojen yli, on ongelmallista tunnistaa perusvaltuuksien välillä vallitsevaa tasapainotilaa sekä valtuuksiin kohdistuvaa valvontaa.

2.2. Perustuslain valtiosääntöiset peruseriaatteet

Useille maailman valtioille on yhteistä kirjoitettu oikeusnormi nimeltä valtiosääntö. Valtiosäännölle on tyypillistä sen korotettu muodollinen lainvoima, jolloin sitä voidaan muuttaa vain vaikeutetussa säätämisyjärjestyksessä. Valtiosäännöllä on tästä syystä erityinen asema modernin oikeuden muodostamassa kokonaisuudessa, sillä modernissa oikeudessa valtiosääntö voidaan nähdä yhteiskunnassa noudatettavana *lakien lakina* tuoden vakautta sekä yhteiskunnan oikeudelliseen että poliittiseen järjestelmään. Tuorin mukaan: ”Valtiosäännöllä ei ole pintatason oikeusjärjestyksessä ainoastaan muita normistoja korkeampi hierarkkinen asema; sen on myös tarkoitettu edustavan oikeusjärjestyksen vakainta ainesta. Toisaalta juuri valtiosääntö vahvistaa oikeudellisesti oikeusjärjestyksen muutettavuuden periaatteen.”⁵²

Valtiosäännön hierarkkisesti ylempää asemaa voidaan perustella valtiosäännön pysyvyydellä: valtiosääntöön kirjattuja asioita ei ole tarkoitettu muutettavaksi kevyin perustein. Yksi tällaisista asiakokonaisuuksista on valtiollisen päätäntävällän jakaminen valtio-organien kesken. *Ilkka Saraviita* näkee valtiosäännöt luonteeltaan konservatiivisina, sillä hänen mielestään on tavanomaista, että vanhentunut valtiosääntöratkaisu on jätettävä ennalleen, vaikka yhteiskunta olisikin aikojen saatossa muuttunut. Tällöin muutos voidaan huomioida konkreettisesti valtioelinten toiminnassa, mutta itse valtiosääntö on vaikeampi saattaa ajan henkeä vastaavaksi. Uudenlaiset rakennemallit korvaavat perustuslain tekstin. Tätä Saraviita kutsuu tavanomaiseksi valtiosääntöoikeudeksi.⁵³ *Veli-Pekka Viljanen* huomauttaakin, että perustuslain asema ja arvokkuus edellyttävät tietyn asteista kielteistä suhtautumista perustuslain muuttamiseen, ja että keskeisten valtiosääntöisten ratkaisujen ei tule elää jatkuvan muutospaineen alla.⁵⁴

⁵¹ Jyränki 2001, s. 161.

⁵² Tuori 2007, s. 221.

⁵³ Saraviita 1997, s. 45–46.

⁵⁴ Viljanen 2009, s. 62.

Suomen valtiojärjestyksen perusteet on ilmaistu Suomen perustuslain ensimmäisessä luvussa. Luvusta yksi löytyy siten kiteytettynä se, mikä ilmaistaan laajemmin ja perusteellemmin muualla perustuslaissa. Perustuslain esitöiden mukaan kyseinen luku sisältää tärkeimmät valtiosääntöä koskevat yleiset periaatteet.⁵⁵ Perustuslain 1 luvussa ilmaistut perusperiaatteet muodostavat lähtökohdan ja tulkintataustan perustuslain muille säännöksille.⁵⁶ Seuraavaksi kuvaan tutkimukseni kannalta oleellimmat perustuslaista ilmenevät valtiosääntöiset perusperiaatteet. Erityisen keskeinen on valtiollisten tehtävien jakoa koskeva PL 3 §.

Perustuslain 1.1 §:n mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Kyseisellä säännöksellä ilmaistaan valtion *suvereenisuus* eli täysivaltaisuus. Valtion täysivaltaisuus on mahdollista jakaa sisäiseen suvereenisuuteen sekä ulkoiseen suvereenisuuteen. Sisäisellä suvereniteetilla tarkoitetaan oikeudellista valtaa päättää julkisen vallan käytöstä Suomen rajojen sisällä, kun taas ulkoinen suvereniteetti käsittää valtion vallan päättää suhteistaan muihin valtioihin sekä kansainvälisiin järjestöihin.⁵⁷ Valtion sisäinen suvereenisuus merkitsee sitä, että valtion sisällä korkeinta oikeudellista valtaa on valtiollinen valta. Tämän vallan ytimenä voidaan pitää perustuslainsäätämisvaltaa, eli kykyä säätää julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden organien toimivallasta. Yleisesti ottaen valtio voi siis määrätä oikeusjärjestyksestään, valtiollisten organisaatioiden toiminnasta sekä käyttää useilla eri tavoilla julkista valtaa suvereenin valtion alueella oleviin ihmisiin. Ennen kaikkea valtion suvereenisuus tarjoaa edellytykset edustuksellisen demokratian eli kansansuvereenisuuden toteutumiselle.⁵⁸

Perustuslain 2.1 §:ssä ilmaistaan ajatus kansansuvereenisuusperiaatteesta, eli kansasta julkisen vallan lähteenä ja subjekteina. Edustusperiaatteen⁵⁹ mukaan valtiovalta kuuluu Suomeksi kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Edustuksellisen demokratian ulottuvuuden lisäksi kansansuvereenisuusperiaatetta täydentää PL 2.2 §, jonka mukaan kansanvaltaan kuuluu yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Edellä on esitetty, kuinka valtion suvereenisuus tarjoaa edellytykset

⁵⁵ HE 1/1998 vp, s. 35.

⁵⁶ Ojanen 2001, s. 29.

⁵⁷ Ojanen 2001, s. 29.

⁵⁸ Jyräki 2000, s. 54–56.

⁵⁹ Edustusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että kansa valitsee eduskuntaan edustajia ilmentämään kansan tahtoa ja käyttämään valtaa heidän puolestaan. Edustusperiaatteen kautta kansalle turvataan mahdollisuus osallistua valtiovallan käyttämiseen. Ks. tarkemmin Jyräki 2000, s. 57.

toteuttaa kansansuvereenisuutta. Jyränki toteaaakin: ”Kansansuvereenisuus on erotettava valtion suvereenisuudesta. Nämä kaksi ovat kuitenkin – vaikkeivät aina vaikeuksista – sovitettavissa keskenään: kansa on valtiosuvereenisuuden kantaja.” Näin ollen valtion valta voidaan johtaa kansasta, mikä tarkoittaa sitä, että valtiollisen vallankäytön tulee olla johdettavissa kansan ilmaisemasta tahdosta.⁶⁰

Oikeusvaltioperiaatteen perustuslaillisen pohjan muodostaa PL 2.3 §, jonka mukaan: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Valtiosääntöoikeudessa julkisen vallan käyttöön voidaan lukea norminanto-, hallinto- ja lainkäyttöpäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti yksityisiin oikeussubjekteihin vaikuttaen. Toinen tapa käyttää julkista valtaa on välitön voimakeinojen käyttäminen, tästä esimerkkinä poliisi- tai ulosottotoimi tai muu toiminta, jossa viranomainen voi määrätä ulkopuoliselle oikeudellisia seuraamuksia.⁶¹

Julkisen vallan käytön ja kaiken julkisen toiminnan taustalla vaikuttaa siten ajatus oikeusvaltiollisuudesta: valtiossa ja yhteiskunnassa tapahtuvan toiminnan perusta on laissa ja julkisen toiminnan hyväksyttävyys kumpuaa lain demokraattisesta alkuperästä. Toimivaltaperusteet julkiselle toiminnalle löytyvät siten lainsäädäntövaltaa käyttävän eduskunnan säätämistä laeista, joiden säätäminen tulee viime kädessä olla palautettavissa perustuslakiin. Myös eduskunta on sidottu oikeussääntöjen noudattamiseen, kuten myös muut valtionelimet, jotka ovat kansan välittömästi valitsevia.⁶²

Perustuslain 3 § koskee valtiollisten tehtävien jakoa ja parlamentarismia. Perustuslaissa ilmaistu keskeisten valtiollisten tehtävien jako noudattelee osittain ranskalaisfilosofi Montesquieun oppia vallan kolmijaosta, kun lainsäädäntövalta, hallitusvalta ja tuomiovalta on jaettu valtioelinten kesken.⁶³ Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa Montesquieun ajatukset vallan kolmijaosta on nivottu jo vuoden 1919 hallitusmuodon 2 §:ään muun muassa Sipposen toimesta.⁶⁴

PL 3.1 §:n mukaan lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle, jonka toimialaan kuuluu myös valtiontaloudesta päättäminen. Lainsäädäntövalta käsittää eduskunnan vallan asettaa yleisiä

⁶⁰ Jyränki 2000, s. 56.

⁶¹ Husa – Pohjolainen 2014, s. 66.

⁶² Jyränki 2000, s. 68.

⁶³ Ojanen 2001, s. 32.

⁶⁴ Ks. lisää Sipponen 1965, s. 460–483.

oikeusnormeja, eli säätää lakeja, jotka ovat hierarkkisesti ylemmänasteisia suhteessa alemmanasteisiin normeihin. Lainsäädäntövallan lisäksi eduskunnan keskeisiin tehtäviin kuuluu niin sanotun budjetti- ja finanssivallan käyttäminen. Tähän valtaan lukeutuu muun muassa oikeus päättää valtion vuotuisen talousarvion sisällöstä.⁶⁵ Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksella perustuslaista ilmeneviä vallanjakosäännöksiä uudistettiin siten, että poiketen vuoden 1919 hallitusmuodosta, eduskunnalle säädettiin uudella perustuslailla valta päättää valtiontaloudesta. Muutoin Tuorin mukaan vallanjako otettiin perustuslakiuudistuksessa niin sanotusti annetuksi lähtökohdaksi: ”Vallanjako eli valtiotehtävien perusjako kuului niihin valtiosäännön perusteisiin, jotka uudistuksessa oli tarkoitus jättää ennalleen”.⁶⁶

Näiden kahden edellä esitetyn tehtävän, lainsäädäntö- ja budjettivallan, keskittäminen periaatteellisesti kokonaan eduskunnalle kuuluviksi korostaa eduskunnan aseman *ensisijaisuutta* suhteessa muihin valtion orgaaneihin. Tätä ensisijaisuutta korostaa myös PL 3.2 §:ään kirjattu maininta parlamentarismien periaatteesta: valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta.⁶⁷ Parlamentarismien periaatteen lisäksi PL 3 §:n toinen momentti koskee hallitusvallan jakoa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä. Vielä vuoden 1919 hallitusmuodossa hallitusvallasta käytettiin termiä toimeenpanovalta. Perustuslakiuudistuksella terminologia uudistettiin kuvastamaan paremmin sitä valtaa, jota valtioneuvosto ja presidentti käyttävät.⁶⁸ Toki myös Montesquieu käytti aikoinaan termiä toimeenpanovalta tai näin se on ainakin tavattu suomentaa. Tässä tutkimuksessa tulen kuitenkin pääasiallisesti käyttämään termiä hallitusvalta, perustuslain 3.2 §:n mukaisesti.

Valtiollisten tehtävien jakoa täydentää PL 3.3 §:n määräys tuomiovallan kuulumisesta riippumattomille tuomioistuimille. Tuomioistuinten riippumattomuus käsittää tuomareiden riippumattomuuden ja puolueettomuuden ilman minkäänlaisia päätöksentekoa vaarantavia esteellisyyksiä tai sidonnaisuuksia. Tämän lisäksi tuomiovallan käyttö- ja sen perusteet on sidottu tiukasti lakiin. Ratkaisutoiminta ei ole sidottu eduskunnan tai hallituksen ohjailuun tai määräysvaltaan, eivätkä ulkopuoliset tahot saa vaikuttaa tuomioistuimissa tehtäviin päätöksiin. Näiden argumenttien nojalla tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet voidaan nähdä tänä päivänä vallan kolmijako-oppia selkeimmin toteuttavana tahona.⁶⁹

⁶⁵ Ojanen 2001, s. 32.

⁶⁶ Tuori 2005, s. 1023.

⁶⁷ Jyränki 2000, s. 64.

⁶⁸ Saraviita 2000, s. 81.

⁶⁹ Ojanen 2001, s. 32–33.

Tiivistettynä voidaan todeta, että Suomen perustuslain 2 ja 3 §:ssä kuvataan ajatusta valtiollisesta vallasta sekä parlamentin ylimmän aseman että vallan kolmijako-opin osalta. PL 2 §:n mukaan valtiovalta kuuluu Suomessa kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Lisäksi tähän kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskuntaan ja oman elinympäristön kehittämiseen. PL 3 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto ja tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet.

Perustuslain esitöihin sisältyvässä hallituksen esityksessä todetaan, että PL 3 § muodostaa lähtökohdan valtiollisten tehtävien jakamiselle ja täydennystä sille löytyy perustuslain muista säännöksistä. Lähtökohta kyseiselle perustuslain kohdalle on esityksen mukaan ollut perinteinen vallan kolmijako. Hallituksen esityksessä kuitenkin korostetaan, että tarkoitus ei ole ollut toteuttaa perustuslailla niin sanotusti täydellistä ja puhdasta erottelua eri valtiollisten tehtävien ja eri elinten välillä: ”Ehdotettu säännös ilmaiseekin vain yleisen lähtökohdan, jota täydennetään perustuslain muissa säännöksissä.”⁷⁰ On myös huomioitava, että tänä päivänä täysin puhdas ja mutkaton erottelu valtiollisten tehtävien ja näitä tehtäviä toteuttavien elinten välillä olisi vaikeasti toteutettavissa.

Ylin lainsäädäntövalta sekä parlamentarismin periaate korostavat eduskunnan aseman ensisijaisuutta suhteessa muihin valtioelimiin. Jyrängin tulkinnan mukaan PL 2 § tunnustaa eduskunnan aseman Suomen ylimpänä valtioelimenä, sillä muut keskeiset elimet mainitaan vasta 3 §:ssä. Tämän argumentin lisäksi Jyränki korostaa, että eduskunnan aseman on oltava ensisijainen suhteessa muihin valtioelimiin, sillä eduskunta edustaa yksin suvereenia kansaa.⁷¹ Myös *Pekka Länsineva* ja *Pauli Rautiainen* puoltavat eduskunnan asemaa keskeisimpänä valtioelimenä sille uskotun lainsäädäntö- ja valtiontalousvallan kautta. Jyrängin ohella he ovat sitä mieltä, että eduskunnan asemaan vaikuttaa ratkaisevasti se, että kyseessä on kansan vaaleilla valitsema elin.⁷² Tässä yhteydessä voidaan ottaa myös esiin Rousseauin esittämä toteamus: ”Lainlaatija on kaikissa suhteissa aivan erikoinen mies valtiossa.”⁷³

⁷⁰ HE 1/1998 vp, s. 75.

⁷¹ Jyränki 2003, s. 145.

⁷² Länsineva – Rautiainen 2013, s. 101.

⁷³ Rousseau 1998, s. 86.

2.3 Lainsäädäntövalta, hallitusvalta ja tuomiovalta

Jotta vallanjako-oppia voidaan lähteä analysoimaan tarkemmin, on aluksi määritettävä muutamia vallanjakoon keskeisesti kuuluvia peruskäsitteitä. Vallanjako-opissa on elementtejä sekä poliittisesta että oikeudellisesta doktriinista⁷⁴. Tämä ilmenee siten, että vallanjako-oppi on yksi keskeisimmistä demokraattista oikeusvaltiota ylläpitävistä järjestelmistä. Vallanjakoa koskevan oppirakennelman avulla voidaan siis jäsentää valtiosääntöä sekä valtion poliittista järjestelmää.⁷⁵ Oikeudellisille doktriineille luonteenomaiseen tapaan vallanjako-oppi koostuu toisiinsa sidoksissa olevista oikeuskäsitteistä ja oikeusperiaatteista. Vallanjaon kannalta keskeisiä oikeudellisia peruskäsitteitä ovat lainsäädäntövalta, hallitusvalta sekä tuomiovalta.⁷⁶ Nämä käsitteet tulen määrittelemään seuraavaksi.

Lainsäädäntövalta on yksi keskeisimmistä vallan käytön muodoista modernissa oikeusvaltiossa, sillä se mahdollistaa tietyille organille vallan säätää oikeusnormeja.⁷⁷ Edustuksellisen demokratian periaatteen mukaan lainsäädäntövallan tulee kuulua kansanedustuslaitokselle.⁷⁸ Eduskunnan ohella lainsäädäntövaltaa Suomessa käyttää myös tasavallan presidentti. Vuonna 2000 toteutetun perustuslakiuudistuksen myötä eduskunnan asema lakien säätäjänä nousi yhä merkittävämpään asemaan, kun presidentin asema lakien säätämisessä kaventui lähinnä muodolliseen muotoon. Eduskunnan ei toki tarvitse käyttää lainsäädäntövaltaa yksin, vaan se voi halutessaan siirtää lain nojalla lainsäädäntövaltaa myös muille toimijoille.⁷⁹ Itse lainsäädäntöprosessi on kaiken kaikkiaan hyvin monivaiheinen kokonaisuus, jolta edellytetään hyvin perinpohjaista ja huolellista valmistelua.⁸⁰

Yksi keskeinen osa lainsäädäntövaltaa on varsinaisten lakien valmistelutyö, jonka johtaminen kuuluu valtioneuvoston toimialaan. Lainsäädäntöasioita koskevat hallituksen esitykset valmistellaan ja laaditaan valtioneuvoston asettamissa komiteoissa, ministeriöiden työryhmissä tai toimikunnissa sekä ministeriöissä virkatyönä.⁸¹ Valmistelutyön kuuluminen ministeriöille, eli oman lainvalmistelukoneiston puuttuminen, rajoittaa eduskunnan käyttämää

⁷⁴ Doktriinilla tarkoitetaan tietyn luonteista oppijärjestelmää. Tässä tutkielmassa käsiteltävät doktriinit ovat oikeudellisia doktriineja.

⁷⁵ Tuori 2005, s. 1024.

⁷⁶ Tuori 2005, s. 1025.

⁷⁷ Hidén – Saraviita 1994, s. 45.

⁷⁸ Jyränki 2000, s. 153.

⁷⁹ Jyränki 2000, s. 90.

⁸⁰ Ojanen 2001, s. 117.

⁸¹ Jyränki 2000, s. 90.

lainsäädäntövaltaa. Näin ollen voidaan todeta, että vaikka ylin valta säätää lakeja on keskitetty yhdelle orgaanille, ei lainsäädäntövallan käyttäminen ole loppujen lopuksi täysin yksioikoista. Eduskuntalaki on yksi keskeisimmistä ja tärkeimmistä tavoista harjoittaa valtiollista päätöksentekoa. Nämä oikeussäännöt voivat koskea joko yksityisen oikeusasemaa tai sitten ylimalkaisesti valtion toimintaa. Eduskunnan hyväksymän lain muotoon puettuja julkisen vallan tekemiä päätöksiä noudatetaan, sillä niiden legaali asema on yleisesti tunnustettu. Missä tapauksissa lain muotoa sitten voidaan käyttää? Lainsäädäntövalta ja valta lainkäyttöön on erotettu toisistaan selkeästi. Täten lainkäyttöratkaisua ei voida korvata lailla.⁸² Yksittäistapauksellisia lakeja (*lex in casu*) säädettäessä saatetaan kohdata juuri tämä ongelma.

Hallitusvalta on valtaa päättää julkisen vallan käytön toiminnasta.⁸³ Se muodostaa siten sen osan valtiollisesta vallasta, joka ei kuulu lainsäädäntövallan tai tuomiovallan piiriin. Ylintä hallitusvaltaa käyttävät Suomessa tasavallan presidentti ja valtioneuvosto yhdessä. Perustuslain mukaan nämä kaksi muodostavat siten yhdessä hallituksen. Parlamentarismin periaatteen mukaisesti hallitusvallan ja lainsäädäntövallan välille on luotu valvontasuhte; periaate edellyttää, että valtioneuvoston on nautittava eduskunnan luottamusta.⁸⁴ Valvonta on näin ollen ulotettu koskemaan valtioneuvoston toimintaa. Siten vain hallituksen toinen osa, eli valtioneuvosto, on riippuvainen eduskunnan luottamuksesta.⁸⁵

Valtioneuvosto on eduskunnan tavoin monihenkilöinen valtioneelin, joka koostuu PL 60 §:n mukaan ministereistä sekä pääministeristä. PL 3.2 §:ssä mainittua valtioneuvostolle kuuluvaa, melko laavaa hallitusvallan sisältöä tarkennetaan muun muassa PL 65.1 §:ssä.⁸⁶ Perustuslaissa mainittujen hallitusasioiden lisäksi valtioneuvostolla on merkittävä asema lainvalmistelun ohjaamisessa sekä myös asetusten antamisessa. Tämä tarkoittaa sitä, että valtioneuvosto vaikuttaa hallituvaltaan kuuluvien tehtävien lisäksi myös lainsäädäntöön; tosin eduskunnan valvonnan alaisena.⁸⁷

⁸² Jyränki 2000, s. 153–155.

⁸³ Hidén – Saraviita 1994, s. 45.

⁸⁴ Ojanen 2001, s. 32–33.

⁸⁵ Jyränki 2000, s. 66.

⁸⁶ Jyränki 2000, s. 131–132.

⁸⁷ Jyränki 2000, s. 132.

Tuomiovalta tarkoittaa valtaa soveltaa säädettyjä normeja käytännön tasolla. Orgaani, joka käyttää tuomiovaltaa harjoittaa lainkäyttöä ja soveltaa säädettyjä lakeja tarkoituksenaan antaa oikeussuojaa. Suomessa tuomiovaltaa käyttävät perustuslain nojalla riippumattomat tuomioistuimet, julkiset toimielimet. Lainkäyttö on Suomessa varattu pääasiallisesti tuomioistuimille⁸⁸, eli lähtökohtaisesti sen harjoittaminen ei kuulu muille valtioelimille. Valtion perustehtävien erottelun mukaan tuomioistuimet eivät tällöin saa harjoittaa lainsäädännöllisiä tehtäviä saati sitten hallintotehtäviä ilman perustuslaillista perustetta. Tuomiovalta on siis tiukasti eroteltu muista vallanjakoa koskevista valtuutuksista. Jyräki huomauttaa, että valtion perustehtävien välille tehtyä erottelua rikottaisiin lainsäädäntövallan taholta, mikäli korkeimpien oikeuksien ennakkoratkaisuille annettaisiin oikeudellinen sitovuus. Näin ei kuitenkaan toimita Suomessa. Lainsäädäntövallan käyttämiseen on yhteydessä myös PL 106 § perustuslain etusijasta: ”Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.” Jyräkin mukaan kyseistä perustuslain pykälää on tulkittava ahtaasti valtion perustehtäviä koskevan erottelun johdosta.⁸⁹

Kuten jo Montesquieun ajattelussa, myös Jaakko Husan mukaan vallanjaon perusideana on julkisen vallan pilkkominen kolmeen erilliseen lohkoon, jotta julkisen vallan yksityiseen henkilöön kohdistuvaa uhkaa on mahdollista minimoida ja hillitä. Kolmen keskeisen vallanjakoon liittyvän peruskäsitteen määrittelyn jälkeen voidaan pohtia, miksi lainsäätäjän tuottamilla normistoilla on merkittävämpi asema kuin muilla normistoilla ja mihin tämä merkittävyys perustuu? Vastaus tähän kysymykseen on ulottuvuus nimeltä demokraattinen kontrolli. Demokraattinen kontrolli pitää lainsäädäntövaltaa käyttävät varpaillaan, sillä aina on mahdollista, että vaaleissa uudelleenvaalintaa eduskuntaan ei tapahdu. Lainsäädäntövaltaa voidaan siten demokraattisesti kontrolloida kansan taholta. Vastaavasti tuomioistuinlaitoksen tuomarin poliittista luottamusta ei voida mitata samalla tavalla.⁹⁰ Näin ollen lainsäädäntövallan asema vallanjako-opin huipulla on legitiimi.

Tiivistettynä voidaan todeta valtiovallan jakaantuvan PL 3 §:ssä jaettuihin erityisaloihin. Osaa tästä vallasta käyttää eduskunta lainsäädäntö- ja valtiontalousvallan kautta. Loput valtiovallasta jakaantuu valtioelinten, kuten valtioneuvoston, presidentin ja riippumattomien

⁸⁸ Poikkeuksen tähän sääntöön muodostavat erilaiset muutoksenhakulautakunnat, jotka toimivat riippumattomina muutoksenhakueliminä.

⁸⁹ Jyräki 2000, s. 69.

⁹⁰ Husa 2003, s. 127–128.

tuomioistuinten kesken. Vuonna 2000 toteutetulla perustuslakiuudistuksella vuoden 1919 hallitusmuoto koki päivityksen valtiojärjestyksen perusteiden osalta. Perustuslakiin lisättiin muun muassa maininta eduskunnan käyttämästä valtionalousvallasta. Valtiosääntöoikeuden kannalta hyvin merkittävä uudistus oli valtiovallan kolmijakoa sekä kansansuvereniteettia koskevien säännösten välille tehty pesäero. Nämä klassiset valtiosääntöperiaatteet on erotettu omiksi erillisiksi pykäliksi. Vuoden 1919 hallitusmuodossa ne oli nivottu yhteen, Saraviidan mielestä hieman keinotekoisesti. Kansanvaltaisuuden ja valtiovallan kolmijaon erillisuus ja periaatteisiin liittyvä ristiriitaisuus huomioitiin näin ollen uudistuksessa.⁹¹ Uudistuksella suoritettua erottelua voidaan pitää osana aikansa eläneen järjestyksen päivittämistä.

2.4 Vallanjako neljässä eri merkityksessä

Artikkelissaan Vallanjako – vaiettu oppi Kaarlo Tuori tarkastelee vallanjaon asemaa suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa. Tuorin väitteen mukaan vallanjako-oppi on juurtunut heiveröisesti suomalaiseen oikeudelliseen ja poliittiseen kulttuuriin. Tätä väitettä tukee myös artikkelin otsikossa mainittu ”vaiettu oppi”.⁹² Hän toteaa, että on monta tapaa ymmärtää valtiosääntöisen vallanjaon eri ilmenemismuodot ja ulottuvuudet. Vallanjaon ilmenemismuodot voidaan luokitella neljään eri merkitykseen, joita ovat:

- funktionaalinen (tehtävänmukainen) merkitys
- organisatorinen merkitys
- henkilöllinen merkitys
- menettelyllinen merkitys.⁹³

Funktionaalinen eli tehtävänmukainen merkitys on luonteeltaan perustavaa laatua oleva, ikään kuin vallanjaon systematisoinnin pohjalla toimiva vallan yksi ulottuvuus. Kolmijakopin mukaiset keskeiset valtiolliset toiminnot, eli lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovalta, on ensin erotettava toisistaan. Vasta tämän jälkeen voidaan määritellä vallanjaon organisatorinen, henkilöllinen ja menettelyllinen merkitys, sillä muita vallanjaon ulottuvuuksia ei voi olla ilman vallanjaon funktionaalisten tehtävien välillä tehtyä erottelua. Toisaalta voidaan kysyä, onko kolmijaon mukaan toteutettu jaottelu tyhjentävä, eli tuleeko kaikkien

⁹¹ Saraviita 2000, s. 68.

⁹² Tuori 2005, s. 1021.

⁹³ Tuori 2005, s. 1027–1028.

toimintojen löytää paikkansa tästä jaottelusta? Valtioelinten kesken toteutettuun tehtävien jakoon liittyy Tuorin mukaan valtiosääntödogmaattista ongelmallisuutta muun muassa silloin, kun on kyse norminannosta. Tällaisessa tilanteessa on kyseenalaista, mihin asti norminanto on vain lainsäädäntöä ja missä määrin taas toimeenpanovallan käyttämistä eli hallintoa.⁹⁴ Raja lainsäädännön ja toimeenpanovallan käyttämisen välillä ei ole täysin selvä. Delegoidun lainsäädäntövallan käyttäminen⁹⁵ on mahdollista PL 80 §:n nojalla, jonka mukaan myös viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä tietyin rajoituksin. Toisaalta myös *lex in casu* -sääntelyn kohdalla voidaan joutua pohtimaan lainsäädäntövallan ja hallitusvallan välisen erottelun toteutumista sekä sitä, mitä toimivaltarajojen rikkominen merkitsee PL 3 §:n valtiollisten tehtävien jaon kannalta.

Organisatorisen vallanjaon edellytys on, että edellä esitetyn funktionaalisen mallin mukaan jaetut keskeiset valtiolliset toiminnot on annettu erillisten valtioelinten hoidettavaksi. Tämän periaatteen taustalla vaikuttaa PL 3 §:n määräys lainsäädäntövallan kuulumisesta eduskunnalle, hallitusvallan kuulumisesta presidentille ja valtioneuvostolle sekä tuomiovallan kuulumisesta riippumattomille tuomioistuimille. Täten organisatorinen vallanjaon ulottuvuus merkitsee näiden orgaanien toisistaan eriyttämistä *in abstracto*: valtioelimet ovat toisistaan erillisiä sekä aseman että kompetenssin perusteella. Pelkkä tehtävien jako ei kuitenkaan Tuorin mielestä tuota meille vielä riittävää informaatiota vallanjakoa velvoittavasta sisällöstä. Sen selvittämiseksi on kysyttävä kaksi kysymystä:

1. Kuinka ehdoton valtiosäännön mukainen organisatorinen jako on ja salliiko valtiosääntö siihen tehtävän poikkeuksia?
2. Voivatko keskeiset valtioelimet vaikuttaa toistensa toimiin, jotka on niille vallan kolmijako-opin mukaisesti jaettu? Jos tämä on mahdollista, niin miten se tapahtuu?

Tarkan normatiivisen sisällön selvittämiseksi tulee siis vastata näihin kahteen kysymykseen.⁹⁶

⁹⁴ Tuori 2005, s. 1028.

⁹⁵ Ks. lisää Veli-Pekka Viljasen mietteitä lainsäädäntövallan delegoimisen rajoista. Viljanen (V-P) 2004, s. 511–522.

⁹⁶ Tuori 2005, s. 1028–1029.

Lex in casu -sääntelyn osalta voidaan ottaa kantaa Tuorin esittämään ensimmäiseen kysymykseen siitä, kuinka ehdoton tehty vallan kolmijako-opin mukainen jaottelu on. Esimerkkinä tällaisesta asetelmasta toimii tilanne, jossa normaalisti lainsäädäntövaltaa käyttävä eduskunta tuleekin käyttäneeksi hallinnon alaan kuuluvaa valtaa. Ehdottomuutta ja poikkeuksia voidaan pyrkiä selittämään perustuslain pykälillä, esimerkiksi voidaan ottaa PL 80 § lainsäädäntövallan delegoimisesta, mutta toisinaan vastauksia vallanjaon ehdottomuuteen on haettava tulkinnallista tietä, kuten Tuori osuvasti toteaa⁹⁷. Tuorin esittämä tulkinnallinen tie on olennainen osa tämän tutkimuksen kulkua. Ja kuten tutkielmassa myöhemmin tullaan näkemään, tämä ehdottomuus on ajoittain kovallakin koetuksella. Oman tutkimusaiheeni osalta valtiosäännön voidaan todeta olevan paikoitellen hyvinkin joustava siihen tehtyjen poikkeusten osalta.

Kun organisatorisessa vallanjaossa oli kyse eri orgaanien eriyttämisestä *in abstracto*, niin vastakohtaisesti *henkilöllinen* vallanjako lähestyy orgaaneja *in concreto*: se koskee näissä organisatorisissa asemissa toimivia henkilöitä. Henkilöllinen vallanjako pyrkii selvittämään, voiko sama henkilö valtiosäännön nojalla hoitaa useita tehtäviä, jotka on erotettu toisistaan vallanjaon funktionaalisen ja organisatorisen ulottuvuuden edellytyksien mukaisesti. Konkreettisesti tämä merkitsisi esimerkiksi sitä, että tuomari toimisi myös lainsäätäjänä. Vastavälinäinen tilanne ei kuitenkaan ole mahdollinen PL 27.3 §:n nojalla. Tuori kuitenkin huomauttaa, että Suomessa kansanedustajan toiminen ministerinä on itsestäänselvyys ja vaikka tämä olisikin kiellettyä, ei suomalainen parlamentarismi välttämättä vaarantuisi.⁹⁸

Viimeisenä Tuori tuo esille vallanjaon *menettelyllisen* merkityksen. Tällä tarkoitetaan sitä menettelyä, jota valtiotehtävissä on noudatettava, kun ne on jaettu funktionaalisen vallanjaon mukaisesti. Asetetut menettelylliset vaatimukset vaihtelevat sen mukaan, onko kyse lainsäädäntö-, toimeenpano- vai tuomiovallan käytöstä. Menettelyllisen vallanjaon reunaehdot ilmaistaan perustuslain tasolla. Perustuslain 3–5 lukuihin sisältyy määräyksiä koskien lakien säätämistä ja PL 21 §:ssä säädettyä oikeusturvan vaatimusta. Näin ollen vallan jakamisen menettelyllinen eriytyminen nojaa perustuslakiin.⁹⁹

⁹⁷ Tuori 2005, s. 1028–1029.

⁹⁸ Tuori 2005, s. 1029.

⁹⁹ Tuori 2005, s. 1030.

Panu Minkkinen toteaa valtaa, sen jakamista ja parlamentarismia käsittelevässä artikkelissaan Tuorin analyysin vahvuuden perustuvan ”teräväpiirtoiseen käsitteellisyyteen.”¹⁰⁰ Minkkisen esittämä teräväpiirtoinen käsitteellisyys ilmentää hyvin Tuorin syväluotaavaa tapaa analysoida vallanjaon monia merkityksiä. Tuorin esittämä vallanjaon eri ilmenemismuotojen tarkastelu sitoo yhteen vallanjako-opin hierarkkisen luonteen. Hän esittää hyvin loogisella tavalla, kuinka alempien tasojen merkitysten on täytyttävä, jotta vallanjakoa koskevassa jaottelussa voidaan siirtyä eteenpäin.

2.5 Yhteenveto

Montesquieun klassinen vallan kolmijako-oppi loi alustan vallan jakamisen muovautumiselle. Valtiollisen vallankäytön päämuotojen jakoa ei harjoiteta Suomessa puhtaasti, vaikkakin vallanjaon perusmalli noudattaa perustuslaissa pitkälti tätä kaavaa. Vallankäytön päämuotojen välillä täysin puhdaspiirteinen erottelu ei kuitenkaan ole mahdollista, sillä keskeisimmät valtiolliset elimet eivät ole toisistaan riippumattomia.¹⁰¹ Montesquieun vallan kolmijako-opin toimivuudesta valtion organisointiperiaatteena voidaan olla montaa mieltä.¹⁰² On kuitenkin selvää, että Montesquieu vaikutti omalta osaltaan muun muassa Suomen oikeusjärjestykselle tärkeän oikeusvaltioperiaatteen kehitykseen ja että voimme vielä tänä päivänäkin nähdä merkkejä hänen opeistaan. Omasta mielestäni vallan kolmijako-opin käsittely jäisi vaillinaiseksi ja pintapuoliseksi, mikäli Montesquieu rajattaisiin tarkastelun ulkopuolelle.

Valtiollisten tehtävien jako on kirjattu perustuslain 3 §:ään. Tämä perustuslain kohta muodostaa perustuslaillisen pääpiirteen, joka ohjaa muiden toimivaltasäännösten tulkintaa.¹⁰³ Koska PL 3 § muodostaa pääpiirteen, sen tulkinnassa on huomioitava muut perustuslain keskeiset normit.¹⁰⁴ Lainsäädäntövallan, hallitusvallan ja tuomiovallan määrittelemineen auttaa jäsentämään niin sanottua vallanjaon kenttää, jolla valtiollisen vallan konkreettinen käyttäminen tapahtuu. Kun keskeiset vallanjaon toiminnot (funktionaalinen merkitys) on eroteltu toisistaan, voidaan siirtyä jakamaan vallankäytön muodot eri valtioelimille (organisatorinen

¹⁰⁰ Minkkinen 2015, s. 4.

¹⁰¹ Länsineva – Rautiainen 2013, s. 100.

¹⁰² Ks. Saraviita 2000, s. 68.

¹⁰³ Saraviita 2000, s. 75.

¹⁰⁴ Länsineva – Rautiainen 2013, s. 101.

merkitys). Kun erottelu on tehty ja jako suoritettu, voidaan siirtyä pohtimaan vallanjaon henkilöllistä merkitystä: voiko sama henkilö hoitaa useampia valtiollista vallanjakoa koskevia tehtäviä? Lopuksi vallanjakoa koskeva tarkastelu on edennyt valtiotehtävissä noudatettavaa menettelyä koskeviin vaatimuksiin. Pilkkomalla vallanjaon vaiheet neljään eri osaan voidaan hahmottaa paremmin vallanjaon taustalla vaikuttavaa monivaiheista prosessia.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Tuori 2005, s. 1027–1030.

3 LEX IN CASU -LAIT

3.1 Erilaisia lex in casuja?

Alkavassa pääluvussa kolme käsittelen tarkemmin lex in casu -sääntelyä. Luvun funktiona on avata lukijalle tämän poikkeuksellisen sääntelymallin ominaispiirteitä ja sen sisältämiä konflikteja sekä toimia siirtymälukuna tutkimuksen analyysiosioon. Tarkoitus on myös osoittaa aiemmin luvussa kaksi käsiteltyjen oppien ja periaatteiden yhteys lex in casu -sääntelyyn. Luvussa kolme pyrin nostamaan esille analyysin kannalta oleellisia periaatteita ja näkökohtia. Tutkimuksen neljännessä luvussa tarkastelen Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamista. Viides luku on vastaavasti omistettu lex Jokela -tapauksen analyysille.

Jäljempänä ilmenevä valinta kuvata tapaukset tarkasti ja yksityiskohtaisesti on ollut tietoinen. Tavoite on konkreettista oikeudellista argumentaatiota erittelemään pyrkivän deskriptiivis-analyttisen otteen avulla tuoda esille vallanjakoon liittyviä oikeudellisia jännitteitä, joita etenkin lex in casu -sääntelytilanteet nostavat esiin. Tämän tavoitteen lisäksi käsittelen lainsäädäntöratkaisujen taustalla vaikuttaneita intressejä. Edellä mainituista syistä olen katsonut tarpeelliseksi käydä perusteellisesti läpi lakien esityöt. Lisäksi olen sisällyttänyt analyysiin mukaan kustakin tapauksesta annettuja lausuntoja ja kannanottoja. Valitut lausunnot ja kannanotot ilmentävät autenttisella tavalla tavoitteita ja toisaalta myös ongelmia lakien takana.

Kauko Sipposen mukaan lex in casu -sääntelyllä tarkoitetaan määrätilannetta varten tai määrättyä henkilöä koskien säädettyä lakia. Tämän määritelmän täyttävä laki on useimmiten kirjoitettu siten, että se kohdistuu vain yhteen tapaukseen. Sipposen mukaan in casu -lakeja esiintyy yleisesti useissa eri valtioissa. Esimerkkinä hän mainitsee Saksan, jossa on pohdittu lex in casun ja oikeusvaltion välistä suhdetta, kun oikeusvaltion yhtenä päämääränä on ylläpitää vallanjako-oppia.¹⁰⁶ Millaisia in casu -tyyppisiä lakeja Suomessa sitten säädetään? Esimerkiksi voidaan ottaa Paavo Kastarin maininta siitä, että Suomessa on käytetty lex in casu -sääntelyä kaksi kertaa valtionpäämiehen valitsemiseksi. Yksi tällainen on tutkimuksen ulkopuolelle rajattu Kekkosen valinta presidentiksi vuonna 1973 ja sitä ennen Mannerheimin

¹⁰⁶ Sipponen 1965, s. 163.

valinta vuonna 1944.¹⁰⁷ Perinteiseksi ja tutkimusaiheeseen läheisesti liittyväksi esimerkiksi voidaan nostaa luonnonsuojelulain 11 §. Sen mukaan jokaisen kansallispuiston perustamisesta ja tarkoituksesta on säädettävä erikseen lailla. Näin ollen jokaisesta suomalaisesta kansallispuistosta löytyy oma lakinsa. Kansallispuistoista annetut lait koskevat siten tiettyä määrättyä kohdetta, kun lain kohteena on yksittäinen kansallispuisto. Suomessa on näin ollen jo tämän huomion perusteella useita yksittäistapauksia koskevia lakeja. Alkuperäinen Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta säädetty laki on siten mahdollista tunnistaa *lex in casu* -säätelyksi. Tämän lain säätämisen valtuutus on suoraan peräisin luonnonsuojelulain 11 §:stä. Mielenkiintoista on se, että Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annettuun lakiin tehty muutos merkitsi *in casu* -lakiin tehtävää poikkeusta. Laki Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta ei siten edusta samalla tavalla puhdasta ja yksioikoista *lex in casu* -lakia, vaan pikemminkin lakia, joka tekee poikkeuksen *in casu* -lakiin. Tällaisen poikkeuksen kohdalla ei ole samalla tavalla selvää, mistä valtuutus lain säätämiseen kumpuaa.

Lex Jokelan kohdalla yksittäistapauksellisen lain säätämiseksi ei ollut samanlaista toisesta laista peräisin olevaa suoraa ja ongelmattonta valtuutusta. Tarve säätää laki eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta syntyi hyvin valitettavien ja poikkeuksellisten tapahtumien johdosta. Valitettavat ja poikkeukselliset tapahtumat johtivat siihen, että lainsäätäjällä oli uuden ja erikoisen ongelman edessä. Suomen ensimmäisten koulusurmien tapahtumahetkellä ei ollut voimassa lakia, jonka soveltamisala olisi kattanut tällaisen rikollisen teon laaja-alaisen tutkinnan¹⁰⁸. Tilanne vaati siten varsin yksittäistapauksellisen ja tarkasti kohdennetun lain säätämistä. Syyt kyseisen lain säätämiseksi olivat tutkinnassa tarvittavat toimivaltuudet ja tutkinnan kiireellisyys¹⁰⁹. *Lex Jokelan* kohdalla, yksittäistapauksellisen lain säätämisen lisäksi, tutkinnan laaja-alaisuus ja lain tarkka kohdentuminen tekivät laista valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisen.

Tutkimukseen valitut esimerkit *lex in casu* -säätelystä osoittavat, että on olemassa hyvin erilaisia ja toisistaan poikkeavia *in casu* -lakeja. On olemassa *lex in casu* -lakeja, joiden säätämiseen on selvät valtuudet (laki Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta). Toisaalta on olemassa poikkeuksen tekeviä *lex in casu* -lakeja (laki Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta). Näiden kahden ero tulee ilmi käytetyn argumentaation kautta. Laki, jolla

¹⁰⁷ Kastari 1977, s. 279.

¹⁰⁸ HE 51/2008 vp, s. 3.

¹⁰⁹ HE 51/2008 vp, s. 3.

muutettiin alkuperäistä kansallispuistosta annettua lakia, nosti pintaan *erioikeuksia*. Tätä kautta valmiiksi yksittäistapaukselliseen (mutta yleisesti hyväksyttyyn) lakiin lisättiin yleisistä luonnonsuojelua koskevista periaatteista poikkeava säännös. Tämän poikkeuksen vuoksi laki ei ole enää samalla viivalla muista kansallispuistoista säädettyjen lakien kanssa. Lisäksi lisätty säännös kohdistuu vain yhteen tahoon, jolloin intressit poikkeuksen tekävän lain säätämiseen olivat partikulaarit.

3.2 Lain yleisyys ja yhdenvertaisuus *lex in casuissa*

Lainopin keskeisenä tehtävänä on *Aulis Aarnion* mukaan normikannanottojen perusteleminen, eli siis sen perusteleminen, miksi on oikein ja rationaalista hyväksyä tietyn normin kuuluminen osaksi voimassa olevaa oikeutta.¹¹⁰ Lähtökohtaisesti oikeusnormien säätämistä ohjaa ajatus normien yleisyydestä ja abstraktiudesta. Oikeusnormit ovat tällöin yhtäläisesti kaikkia velvoittavia ja sitovia.¹¹¹

Jyrängin mukaan lailla on tärkeä merkitys ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttajana. Lain olennaisia ominaisuuksia ovat yleisyys ja abstraktisuus. Jotta laki toteuttaisi yhdenvertaisuutta, sen tulee soveltua *ennalta rajoittamattomaan* määrään yksittäistapauksia, joista on määrätty vain yleisiä tuntomerkkejä käyttäen. Tämän kaltainen yleinen laki turvaa yhdenvertaisuutta ja sulkee pois eriarvoisuuden. Kun laki on persoonaton, sitä ei voida Jyrängin mukaan heikentää toimin, jotka ovat mielivaltaisia tai puolueellisia.¹¹² Samalla linjalla on Aarnio, jonka mielestä yhdenvertaisuusperiaatteen pohjana on vaatimus mielivaltaisen toiminnan välttämisestä.¹¹³

Ranskalaisen Jean-Jacques Rousseau'n (1712–1778) yksi merkittävistä teoksista on *Du contrat social* (Yhteiskuntasopimuksesta) vuodelta 1762. Rousseau'n ajatusmaailmassa laki oli väline, jolla turvattiin ihmisten välistä tasa-arvoa.¹¹⁴ Tämä ajatus on esitetty teoksessa seuraavasti: ”Kun sanon, että lakien esine on aina yleinen, niin tarkoitan sillä, että laki katselee alamaisia joukkokuntana ja tekoja semmoisenaan, eikä milloinkaan ihmistä yksilöinä eikä

¹¹⁰ Aarnio 1982, s. 77.

¹¹¹ Jyränki 2000, s. 67.

¹¹² Jyränki 2000, s. 67–68.

¹¹³ Aarnio 2002, s. 4.

¹¹⁴ Jyränki 1989, s. 46

tekoja yksityisinä. Niin voi laki kyllä säätää, että etuoikeuksia on oleva, mutta se ei saa antaa sitä nimenomaan kenellekään.”¹¹⁵

Näin ollen jo Rousseauin ajatusmaailmassa lakien tuli olla yleisiä, eikä lakien tarkoituksena ollut antaa etuoikeuksia nimenomaisesti kenellekään. Monet perustuslaissa mainituista perusoikeuksista rakentuvat ajatukselle siitä, että jokaisella on oikeus tiettyyn asiaan. Oli se sitten oikeus yksityiselämän suojaan, uskonnon vapauteen tai sananvapauteen, oikeus on kaikille yhtäläinen vailla erioikeuksia. Toisaalta taas sääntely voi perustua ajatukselle siitä, että lain soveltamisala koskee yleiset tuntomerkit täyttäviä henkilöitä. Näin on asia esimerkiksi rikoslaissa rangaistaviksi säädettyjen tekojen kohdalla: teon tunnusmerkit täyttäviä henkilöitä rangaistaan laissa säädetyn mukaisesti. Oikeusnormit rakentuvat lähtökohtaisesti lain ominaisille, yleisille tuntomerkeille eivätkä ne sisällä pääsääntöisesti konkretiaa. Jokaiseen kohdistuvien oikeuksien ja velvollisuuksien kohdalla lain henkilöllinen kohdistuminen on toki yleisesti tiedossa. Mutta koska nämä oikeudet koskevat yleisesti kaikkia, niiden kautta ei luoda erioikeuksia.

Lex in casu -sääntelyn kohdalla tilanne on toinen. Määrättyä tilannetta tai henkilöä varten säädetyn lain kohdalla lain soveltamisalan on jo säätämishetkellä oltava lainsäätäjän tiedossa. Tämä johtuu siitä, että syystä tai toisesta tietyn tilanteen ratkaisu edellyttää toimia lainsäätäjän taholta. Näin ollen yhteiskunnalliset intressit luovat tilanteen, jossa oikeudellista toimivaltaa on käytettävä¹¹⁶. Tämä toimi saattaa olla kyseenalainen vallanjakoperiaatteen kannalta. Lex Jokelan kohdalla ampumisten laaja-alaista tutkintaa varten säädetyn lain soveltamisen ajallinen ulottuvuus oli tarkasti rajattu. Kyseistä taaksepäin katsovaa lakia ei voida soveltaa yhtenevin perustein vastaaviin tapauksiin enää tulevaisuudessa.¹¹⁷

Mitä tällaisista taaksepäin katsovista in casu -laeista sitten tulisi ajatella esimerkiksi Jyrängin ja Rousseauin ajatusten valossa? Voidaan todeta, että yksittäistapauksellisen lain säätämiseen sisältyy riski siitä, että laki on ongelmallinen sekä vallanjoon periaatteiden että perusoikeuksien toteutumisen kannalta¹¹⁸. Lain yleisyyden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta katsottuna lex in casu -sääntely eroaa selvästi esimerkiksi niin sanotuista tavallisista eduskuntala-

¹¹⁵ Rousseau 1998, s. 82.

¹¹⁶ Jyräki – Husa 2012, s. 80.

¹¹⁷ Lavapuro 2010a, s. 16

¹¹⁸ Ks. Lavapuro 2010a, s. 16–17.

eista. Ristiriitaisuutta löytyy kuitenkin myös erilaisten *lex in casu* sisältä. Yhdenvertaisuuden vaatimuksesta poikkeaminen voi ilmetä *lex in casu* -sääntelyssä useammalla kuin yhdellä tavalla. Laki Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta loi hotelliyritykselle taloudellista hyötyä tuottavan erioikeuden kunnostaa ja laajentaa kansallispuistossa sijaitsevaa hotellia. Vastaavasti eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta säädetyn lain kautta tutkintalautakunnalle luotiin oikeus saada salassapitosäännösten estämättä välttämättömiä tietoja muun muassa luottamuksellisten viestien sisällöstä. Näin ollen yhdenvertaisuuden vaatimuksesta poikkeamisella voi olla hyvin erilaisia vaikutuksia.

Oikeussääntöjen toimintaan vaikuttaa monien ulkoisten tekijöiden muodostama ristipaine.¹¹⁹ Jokelan ja myöhemmin myös Kauhajoen tapahtumien tutkintaa varten oli säädettävä laki, joka mahdollisti tapahtumien laaja-alaisen tutkinnan, jolla taas pyyhittiin osittain pois ampujien elinaikanaan nauttima perusoikeussuoja.¹²⁰ Toisaalta voidaan taas miettiä, missä määrin on ristiriitaista ja kyseenalaista, että yksityisessä omistuksessa olevan hotellin laajentaminen ja kunnostaminen menee luonnonsuojelulain tarjoamaa suojaa nauttivan kansallispuiston suojelemisen ja säilyttämisen edelle. Kysymyksiin oikeuden periaatteellisesta oikeellisuudesta ja hyväksyttävyydestä on vaikeaa löytää yksiselkoista vastausta. *Ronald Dworkin*'n mukaan oikeusperiaatetta (esimerkiksi periaatetta oikeuden yhdenvertaisuudesta) seurataan siksi, että oikeudenmukaisuus, reiluus tai muut moraalil ulottuvuudet sitä edellyttävät ("it is a requirement of justice or fairness or some other dimension of morality"). Ei siis siksi, että se olisi taloudellinen tai poliittinen tavoite.¹²¹

Vaatus ihmisten yhdenvertaisuudesta on kirjattu PL 6.1 §:ään, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuuden merkitystä ilmentää Aulis Aarnion huomautus siitä, että yhdenvertaisuuden vaatimus on sisällytettävä jokaiseen oikeusjärjestykseen jossakin muodossa, jotta oikeusjärjestystä voidaan ylipäänsä pitää vakavasti otettavana¹²². Vaatus kansalaisten muodollisesta yhdenvertaisuudesta lain edessä on kuulunut alusta alkaen oikeusvaltion ideaan. Eri asia on kuitenkin se, keitä vaatimus yhdenvertaisuudesta on kulloisenakin ajanjaksona koskenut. Esimerkkinä toimivat yhteiskunnat, joissa orjuus sallit-

¹¹⁹ Jyräki – Husa 2012, s. 80.

¹²⁰ Lavapuro 2010a, s. 18.

¹²¹ Dworkin 1978, s. 82.

¹²² Aarnio 2002, s. 4.

tiin. Tällaisissa yhteiskunnissa yhdenvertaisuuden vaatimus rajoittui käytännössä vain vapaisiin miehiin.¹²³ Tämän päivän Suomessa yhdenvertaisuuden soveltamisalan ei tulisi tuottaa ongelmia. PL 6 § koskee kaikkia Suomen kansalaisia, mutta myös niitä henkilöitä, jotka ovat Suomen oikeudenkäyttöpiirissä¹²⁴. Yhdenvertaisuuden perustuslaissa taatusta suojasta huolimatta *lex in casu* -sääntelyä toteuttamalla yhdenvertaisuusnäkökohtien toteutuminen asetetaan varsin kyseenalaiseen asemaan.

Yleisten ja abstraktien lakien perusideana on pyrkimys siitä, että ihmisten kohtelu lain edessä on yhdenvertaista. Laki, jonka soveltamisala on ulotettu koskemaan vain tiettyä, ennalta tarkasti määriteltyä tilannetta, ei toteuta perustuslain vaatimusta ihmisten yhdenvertaisuudesta lain edessä. Yhdenvertaisuuden lisäksi kysymys voi olla myös oikeusturvakeinoista, joita ihmisillä on käytettävissään. Mikäli yksittäiset oikeusriidat ratkaistaan hallinto- tai tuomioistuinratkaisujen sijasta lainsäätäjän säätämän lain kautta lopputuloksena on eräänlainen oikeusturvan mitätöityminen: ihmisillä ei ole käytettävissään samoja oikeusturvakeinoja, kuin silloin, jos samainen asia olisi ratkaistu hallintopäätöksen tai tuomioistuinratkaisun kautta.¹²⁵ Oikeusturvaa koskevat ongelmat voidaan palauttaa vallanjako-oppiin. Ongelmia syntyy, mikäli lainsäätaja loukkaa vallanjako-opin yleisiä lähtökohtia¹²⁶. Näin ollen vallanjakoa koskevien periaatteiden rikkomisesta voi seurata edellä esitetyn mukaisesti ongelmia myös yhdenvertaisuuden sekä oikeusturvan kannalta.

3.3 Sääntelymallin ongelmallisuus

Lakimuodon käytön väljyyttä koskevan periaatteen mukaan perustuslailla ei ole rajoitettu eduskuntalain muodon käyttämistä vain yleiseen sääntelyyn. Tästä johtuen lain muotoa saadaan käyttää myös muuhun tarkoitukseen. Ongelmalliseksi tilanne muodostuu silloin, *jos yksittäistapausta koskeva toimi suoritetaan eduskuntalain muodossa*. Tämä johtuu siitä, että yksittäistapausta koskeva toimi on helposti ristiriidassa PL 3 §:ssä mainittujen valtiollisten perustehtävien erottelun kanssa. Tällöin eduskunta voi tulla käyttäneeksi sille kuulumatonta hallinto- tai tuomiovaltaa perustuslain vastaisesti.¹²⁷ Samaa problematiikkaa ilmentää Tuo-

¹²³ Aarnio 2002, s. 3–4.

¹²⁴ Aarnio 2002, s. 3.

¹²⁵ Lavapuro 2010a, s. 16

¹²⁶ Tuori 2005, s. 1037.

¹²⁷ Jyränki – Husa 2012, s. 220–221.

rin esittämä norminantoa koskeva ongelma. Vallanjaon funktionaalisen merkityksen mukaan keskeiset valtiolliset toiminnot on erotettava toisistaan. Valtioelinten kesken toteutettuun tehtävien jakoon saattaa liittyä valtiosääntödogmaattista ongelmallisuutta normeja annettaessa. Mihin asti norminanto on vain lainsäädäntöä ja missä määrin taas toimeenpanovallan käyttämistä eli hallintoa?¹²⁸ Tämä ongelma liittyy kumpaankin *lex in casu* -lainsäädäntöhankkeeseen.

Ongelmana ei siten ole niinkään välttämättä se, että yksittäistapausta koskevia lakeja säädetään, vaan kysymys siitä, mitä lain muodon käyttämisellä saatetaan tietyissä tilanteissa vaarantaa. Kyseenalaista voi myös olla se, millä perusteilla tällaisia lakeja säädetään. Sääntelyyn kytkeytyvä oikeudellinen problematiikkaa voi koskea yleisesti suoritettun sääntelyn perustuslainvastaisuutta, mikäli eduskunta suorittaisi yksittäisen hallintotoimen tai vaihtoehtoisesti yksittäisen lainkäyttöraikaisun¹²⁹. Tällaisissa tilanteissa esimerkiksi PL 21 §:ssä taattu oikeusturva voi menettää täysin merkityksensä. Oikeus ja eritoten lainsäädäntöraikaisuut ovat yksi keskeisimmistä keinoista ohjata yhteiskuntaa¹³⁰. Ei ole siis yhdentekevää, mikälaista oikeutta valtiollisella vallankäytöllä tuotetaan.

Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta katsottuna *lex in casu* -sääntelyssä voi olla kyse esimerkiksi perusoikeuksien kunnioittamisesta tai vallan jakamisen periaatteista. Valitsemisani tapauksissa problematiikka koskee nimenomaisesti vallan jakamisen periaatteiden noudattamista perustuslaissa säädetyn mukaisesti. Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisessa sekä Jokelan ampumatapauksen myötä säädetyn lain kohdalla ongelmallista oli lainsäätäjänä toimivan eduskunnan asema. Kuten Lavapuro toteaa, Jokelan ja Kauhajoen koulusurmien tutkintaa varten syntynyt *in casu* -laki ei noudata oikeusvaltiossa yleisesti tunnustettua periaatetta lakien rakentumisesta yleisille ja abstrakteille normeille¹³¹. Samainen Lavapuron esittämä toteamus soveltuu yhtälailla Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamiseen. Tästä huolimatta *in casu* -lakien säätämistä ei ole perustuslain nojalla kielletty, joskaan sitä ei välttämättä pidetä toivottavana menettelynä¹³².

¹²⁸ Tuori 2005, s. 1028.

¹²⁹ Jyräki – Husa 2012, s. 221.

¹³⁰ Nykänen 2013, s. 20.

¹³¹ Lavapuro 2010a, s. 16.

¹³² Tämä kannanotto ilmenee oikeusministeriön antamasta lausunnosta OM 49/43/2008, s. 1.

Oikeudellisen sääntelyn hyväksyttävyyden ohella in casu -lakeja voidaan tarkastella oikeuden arvosidonnaisuuden ja Husan esittämän neutraalin oikeudellisen tiedon illuusion näkökulmasta. Ympäristön vaikutuksen kautta ihmiset omaksuvat väistämättä tiettyjä arvosidonnaisia¹³³ käsityksiä, jolloin omaksuttujen käsitysten vaikutusta ihmisten toimintaan on vaikeaa kiistää.¹³⁴ Husa on myös korostanut oikeuden kytkeytymistä sosiaaliseen todellisuuteen ja inhimilliseen ajatteluun.¹³⁵ Vastakohtaisesti *Hans Kelsenin* puhdas oikeusoppi pyrki kieltämään oikeuden ja moraalin välillä vallitsevan yhteyden. Kelsenin mukaan positiivisen oikeusjärjestyksen voimassaolo ei ole moraalista riippuvaista, vaan normeista.¹³⁶ Oikeuden ja moraalin erottamisen lisäksi Kelsen piti tärkeänä oikeuden erottamista politiikasta¹³⁷, kun taas Jyrängin mukaan esimerkiksi valtiosääntöoikeudessa on havaittavissa selviä kytkeitä politiikkaan¹³⁸. Valtaan liittyy monella tapaa politiikkaa. Näiden kahden muodostamaa yhdistelmää, poliittista valtaa, käyttää muun muassa lakeja säätävä eduskunta. Poliittiselle valalle on ominaista se, että se on vain osittain oikeussääntöjen sitomaa. Koska oikeudellinen sitovuus on vain osittaista, jää tilaa niin sanotulle vapaalle harkinnalle.¹³⁹ Husa on jalostanut edellä esitetyistä Jyrängin ajatuksista näkemyksen siitä, että tällaisessa tilanteessa poliittinen valta voidaan nähdä normien sitovan vallan (eli oikeuden) vastakohtana.¹⁴⁰

Esitetyn perusteella oikeuden ja moraalin sekä oikeuden ja politiikan voidaan nähdä vuorovaikuttavan toinen toisiinsa. Tämän vuorovaikutuksen tuloksena syntyy ajoittain lakeja, joiden voidaan katsoa heijastavan tiettyä arvosidonnaisuutta. Vaihtoehtoisesti niistä voi kumuta poliittinen tai yhteiskunnallinen tarve ratkaista ongelma lainsäädännöllä. Arvot ja yhteiskunnallinen paine ratkaista ongelmat lainsäädännön avulla vaikuttivat tehtyjen päätösten taustalla sekä Pallas-Yllästunturin laajennushankkeen että Jokelan ampumatapauksen myötä syntyneen lain kohdalla.

¹³³ Aarnion mukaan erottelemme asiat arvokkaiksi ja ei-arvokkaiksi. Arvo on jonkin asian, toisin sanoen objektin, ominaisuus. Aarnio 1982, s. 178.

¹³⁴ Husa 1995, s. 138.

¹³⁵ Ks. Husa 2004, s. 3.

¹³⁶ Kelsen 1968, s. 74–75.

¹³⁷ Kelsen 1983, s. 203.

¹³⁸ Jyräki 1989, s. 17–18.

¹³⁹ Jyräki 2003, s. 56.

¹⁴⁰ Husa 2004, s. 4.

3.4 Vallanjako ja lainsäätäjän suvereenisuus *lex in casu* -sääntelyssä

Valtion täysivaltaisuus eli *suvereenisuus* on vallanjaon ohella yksi valtiosääntöoikeuden keskeisimmistä käsitteistä. Suvereenisuuden käsitteen avulla on tarkoitus hahmottaa, mikä valtiollinen taho käyttää ylintä valtaa ja mikä on vallankäytön kohteen asema suhteessa vallankäyttäjään. Vallankäyttäjäksi on tietyllä alueella suvereeni silloin, kun vallankäytön kohteen ei ole mahdollista vastustaa vallankäyttöä. Suvereenin tahon päätävävalta on tällöin riippumaton, itsenäistä ja ehdotonta eli kaikin tavoin täysivaltaista.¹⁴¹ Tutkimuksen kannalta on oleellista käsitellä suvereenin valtiollisen vallan omistajuutta, eli toisin sanoen Suomessa suvereenia valtiollista valtaa käyttävää lainsäätäjää.

Sisäinen suvereniteetti on valtion käyttämää ylintä päätöksentekovaltaa maantieteellisesti rajatulla alueella. Valtion rajojen sisäpuolella valtiollinen valta on siten ylintä mahdollista valtaa. Sisäinen suvereenisuus mahdollistaa valtion yksinomaisen vallan määrätä oikeusjärjestyksestä, valtiollisista organeista sekä viranomaisten toimivallasta. Sisäiseen suvereenisuuteen kuuluu myös oikeus julkisen vallan käyttöön, joka kohdistuu valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin. Jyränki käyttää tästä termiä alueherruus.¹⁴² Viime sijassa kyse on perustuslainsäätämisvallasta, eli valtion niin sanotusta kompetenssi-kompetenssista: sisäinen suvereenisuus merkitsee kykyä säätää kaikesta vallankäytöstä valtion alueella. Valta säätää perustuslakeja muodostaa näin ollen sisäisen suvereenisuuden perustan.¹⁴³

Anu Mutanen mukaan Suomen perustuslaissa noudatetaan niin sanottua suvereenisuuden ilmaisemisen peruskaavaa. PL 1.1 §:n mukaan Suomi on täysivaltainen, eli toisin sanoen suvereeni, tasavalta. Valtion suvereenisuuden ohella Suomen perustuslain valtiovallan perusteita koskevasta osiosta löytyy viittaus kansansuvereenisuuteen.¹⁴⁴ PL 2.1 §:n oikeutuksella valtiolta Suomessa kuuluu kansalle. Kansansuvereenisuuden periaatteeseen kuuluu oleellisesti edustuksellinen demokratia, jota eduskunta toteuttaa ylimpänä valtioelimenä. Jotta kansan tahto voi olla ylin, sen tulee olla valtiosääntöisesti organisoitu oikeusvaltioperiaatteen nojalla. Vain tässä tapauksessa kansa toimii ylimpänä valtiollista valtaa harjoittavana tahona.¹⁴⁵ Edustuksellinen demokratia takaa kansalle mahdollisuuden osallistua valtiovallan

¹⁴¹ Jyränki 2003, s. 86–88.

¹⁴² Jyränki 1996, s. 21.

¹⁴³ Jyränki 2000, s. 54–55.

¹⁴⁴ Mutanen 2009, s. 400–403.

¹⁴⁵ Jyränki 2000, s. 56–57.

käyttämiseen. Suomessa edustuksellista demokratiaa toteutetaan edustusperiaatteen kautta: kansa valitsee vaaleilla edustajia määrääjäksi käyttämään valtaa omasta puolestaan.¹⁴⁶

Teoksessa Yhteiskuntasopimuksesta Rousseau toteaa valtiollisen elämän ”perusjuuren” olevan ylimmässä valtiovallassa, jolloin lakia säätävä valta on valtion sydän ja toimeenpaneva valta vastaavasti aivot.¹⁴⁷ Suvereenilla kansalla taas tuli olla oikeus päättää siitä tavasta, jolla kansaa hallitaan. Rousseau mukaan kansansuvereenisuus oli luovuttamatonta, jakamatonta ja rajoittamatonta. Hän ei kuitenkaan halunnut alistaa yksilöä täysin valtion käyttämälle valtalalle, vaan valtion täysivaltaisuudelle asetettiin rajat vapauden ja tasa-arvon periaatteiden kautta.¹⁴⁸

Rousseau mukaan lain tuli olla kaikille sama vailla nimenomaisia etuoikeuksia.¹⁴⁹ Eduskunta voi kuitenkin luoda *lex in casu* -lakeja säätämällä niin sanotusti laista kumpuavia erioikeuksia. Suomessa perustuslaki ei rajoita eduskuntalain käyttämistä vain ja ainoastaan yleiseen sääntelyyn¹⁵⁰. Oikeusministeriö on kuitenkin todennut, että yleisenä lainsäädännöllisenä periaatteena tulisi olla *lex in casu* -sääntelyn välttäminen.¹⁵¹ Näin ollen erioikeuksia luova laki ei ole Rousseau tarkoittama vapautta ja tasa-arvoa turvaava, yleisyyteen perustuva laki.

Suvereenisuus voidaan kuvata kehyksenä, jonka sisälle demokratia asettuu, jolloin suvereenisuus määrittää rajat valtiolliselle demokratialle.¹⁵² Veli-Pekka Viljasen mukaan: ”Uuteen perustuslakiin päättynyt valtiosäännön kattava uudistusprosessi vahvisti selvästi eduskunnan asemaa lainsäätäjänä ja poisti useita tarpeettomia ja demokratian näkökulmasta pulmallisia eduskunnan lainsäädäntövallan rajoitteita.”¹⁵³ Kuten Viljanen esittää, lainsäätäjän asemaa on vuosien saatossa vahvistettu entisestään ja sen käyttämä valta on varsin merkittävää, mutta toisaalta merkittävän vallan myötä seuraa myös merkittäviä vastuita. Lainsäätäjän tehtävänä on säätää lakeja, jotka ovat muuhun oikeusjärjestelmään nähden selkeitä, yksiselit-

¹⁴⁶ Jyräki 2000, s. 57.

¹⁴⁷ Rousseau 1998, s. 153.

¹⁴⁸ Jyräki 1989, s. 46.

¹⁴⁹ Ks. lisää Rousseau 1998, s. 82–84.

¹⁵⁰ Jyräki – Husa 2012, s. 220.

¹⁵¹ OM 49/43/2008, s. 1.

¹⁵² Jyräki 2003, s. 105.

¹⁵³ Viljanen 2005, s. 1064.

teisiä ja johdonmukaisia. Selkeys, yksiselitteisyys ja johdonmukaisuus vahvistavat oikeussääntelyn ennakoitavuutta ja yhdenvertaisuutta. Samalla näiden piirteiden kautta voidaan vähentää lain soveltamista ja tulkintaa koskevia ongelmia.¹⁵⁴

Molempia esimerkkitapauksia voidaan arvostella sääntelyn selkeyden, yksiselitteisyyden ja johdonmukaisuuden näkökulmasta. Laki Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta ei ole johdonmukainen luonnonsuojelulain rauhoitussäännösten kanssa. Toisaalta kyseinen laki ei myöskään ollut selkeä tai yksiselitteinen luodessaan vain yhtä tahoa koskevan erioikeuden. Myöskään eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta annetun lain ja perustuslain välinen suhde ei ole täysin yksiselitteinen tai selkeä. Lopputulemana on se, että poikkeuksia, erioikeuksia ja ristiriitoja luovat lait eivät vahvista oikeussääntelyn ennakoitavuutta tai yhdenvertaisuutta. Voidaan siis pohtia, onko kaikesta tästä huolimatta hyväksyttävää, että lainsäädäntövaltaa käyttävä eduskunta säätää vallanjakoa sekä oikeussääntelyn ennakoitavuutta ja yhdenvertaisuutta loukkaavia lakeja?

Edellä esitetyistä syistä on mielestäni perusteltua pohtia *lex in casu* -sääntelyyn sisältyvää vallanjaon periaatteiden ja suvereenisuuden välistä jännitettä. Perustuslain mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle. Kansansuvereenisuus periaatteeseen kuuluu oleellisesti edustuksellinen demokratia, jota eduskunta toteuttaa ylimpänä valtioelimenä muun muassa säätämällä lakeja. Ylintä mahdollista valtiovaltaa edustaa siten lakeja säätävä eduskunta. Missä määrin ja mihin asti valtiollisten tehtävien erotteluperiaatteen nojalla voidaan rajoittaa valtiovaltaa edustavan eduskunnan oikeutta toteuttaa tärkeintä valtiollisen päätöksenteon muotoa eli eduskuntalakien säätämistä?

3.5 Yhteenveto

Pääluvussa kolme olen käsitellyt tarkemmin yksittäistapauksellisia lakeja eli *lex in casu* -lakeja. Luvun alussa osoitin, että kaikki yksittäistapaukselliset lait eivät rakennu samojen periaatteiden varaan. Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain säätämisen valtuudet ovat suoraan peräisin luonnonsuojelulaista. Huomionarvoista on se, että tähän lakiin tehdyn poikkeuksen kautta yksittäistapauksellisen lain sisälle rakennettiin toinen yksittäistapauksellinen laki. Lakiin tehty muutos, 4 a §, muutti näin ollen yleisesti hyväksytyn *lex in casu* -lain

¹⁵⁴ Tala 2005 s. 137.

luonnetta. Lex Jokelan kohdalla perusteet säätää yksittäistapauksellinen laki olivat erilaiset. Uusi tilanne, yhteiskunnallinen paine ja tilanteen kiireellisyys vaikuttivat kaikki eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta annetun lain säätämiseen.

Lähtökohtaisesti oikeusnormit ovat abstrakteja ja niillä säännellään tyyppitapauksia. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeusnormia sovelletaan kaikkiin niihin tapauksiin, jotka täyttävät vaaditut tunnusmerkit. Abstraktiuden ohella normit ovat myös yleisiä, jolloin normi tulee koskemaan kaikkia soveltamisalaan lukeutuvia tapauksia.¹⁵⁵ Kuten sanottu, tämä on lähtökohta, mutta lähtökohta ei aina vastaa todellisuutta. Toisinaan lainsäädäntötyön tuloksena syntyy syystä tai toisesta lakeja, jotka eivät vastaa näitä periaatteita.

Lakien yleisyyttä ja yhdenvertaisuutta koskevien ongelmien lisäksi lex in casu -sääntelyyn liittyy vallanjakamisen periaatteita koskevaa problematiikkaa. Organisatorisen vallanjaon mukaan keskeiset valtiolliset toiminnot on annettu erillisten valtionelinten hoidettavaksi¹⁵⁶. Tämän periaatteen puhdas toteuttaminen on kuitenkin monella tavalla haastavaa.¹⁵⁷ Puhtaan erottelun haastavuus on todettu myös perustuslain esitöissä. Hallituksen esityksen mukaan: ”Lähtökohtana on perinteinen vallan kolmijako lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan, joskaan hallitusmuodossa ei valtiollisia perustehtäviä pyritä täydellisesti ja puhtaassa muodossa erottamaan toisistaan ja osoittamaan niitä eri valtioelimille.”¹⁵⁸ PL 3 §:n niin sanottu ”lähtökohtainen luonne” voi tuottaa ongelmia lex in casu -sääntelyn näkökulmasta. Lainsäädäntövaltaa käyttävällä eduskunnalla on periaatteellisesti oikeus säätää muiden lakien ohella myös yksittäistapauksellisia lakeja. Ongelmana on kuitenkin se, että säätämällä yksittäistapauksellisen lain eduskunta saattaa ratkaista hallintovallan alaan kuuluvan asian.¹⁵⁹ Tällainen sääntely asettaa PL 3 §:n toteutumisen ja merkityksen kyseenalaiseen asemaan. Kyseenalaista on, kuinka tiukasti vallanjakamisen periaatteista tulisi siis pitää PL 3 §:n nojalla kiinni.

¹⁵⁵ Nykänen 2013, s. 59.

¹⁵⁶ Tuori 2005, s. 1028.

¹⁵⁷ Husa 2004, s. 118.

¹⁵⁸ HE 1/1998 vp, s. 75.

¹⁵⁹ Lavapuro 2010a, s. 16.

4 PALLAS-YLLÄSTUNTURIN KANSALLISPUISTO

4.1 Muutoksen lähtökohdat

4.1.1 Kansallispuistoista

Kansallispuistoja koskevat periaatteet ja säännöt on määritelty luonnonsuojelulaissa. Lain 1 §:ssä asetettuja tavoitteita ovat muun muassa luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen, luonnonvarojen kestävä käytön tukeminen sekä luonnontuntemuksen ja yleisen luontoharrastuksen lisääminen. Soveltamisala kattaa 2 §:n mukaan luonnon ja maiseman suojelun ja hoidon, pois lukien muutamat poikkeukset. Luonnonsuojelulain 11.1 §:n mukaan kansallispuiston perustamisesta ja tarkoituksesta tulee säätää erikseen lailla. Lisäksi ensimmäisessä momentissa on maininta siitä, että kansallispuistojen perustaminen on mahdollista ainoastaan valtion omistamalle alueelle. Näin ollen jokaisen suomalaisen kansallispuiston taustalta löytyy oma lakinsa. Yksi tällainen on vuonna 2004 säädetty laki Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta. Kansallispuistossa ja luonnonpuistossa tapahtuva luontoa muuttava toiminta on lähtökohtaisesti kielletty luonnonsuojelulain 13 §:n rauhoitussäännösten nojalla. Rauhoitussäännöksiin sallitut poikkeukset on kirjattu 14 §:ään ja luvanvaraiset poikkeukset rauhoitussäännöksistä 15 §:ään.

Kansallispuisto voidaan määritellä valtion omistamaksi luonnonsuojelualueeksi, joka on luontonsa puolesta monipuolinen tai muulla tavoin merkittävä. Kansallispuistolla on siten oltava merkitystä sekä luonnonnähtävyytenä että luonnontuntemuksen ja luontoharrastamisen kannalta. Periaatteena on, että kansallispuistot säilytetään luontoa muuttavan taloudellisen toiminnan ulkopuolella. Tärkein kansallispuistoille asetetuista tehtävistä on suojelu. Metsähallituksen mukaan tämä suojelu kohdistuu: ”alkuperäisen elottoman ja elollisen luonnon piirteisiin, lajeihin ja eliöyhteisöihin, mutta voi kohdistua myös ihmisen toiminnan tuloksena syntyneisiin perinteisiin ympäristöihin, eliöyhteisöihin, maisemiin ja rakenteisiin.” Luonnonsuojelun lisäksi kansallispuistoilla on myös muita tehtäviä. Suojelun sallimissa rajoissa ne tarjoavat ympäristökasvatusta ja opetusta tarjoamalla puitteet ja paikan omatoimiseen luontoon tutustumiseen. Kansallispuistot ovat merkittävä osa suomalaista matkailua. Ne toimivat nähtävyytenä, johon kaikki ovat tervetulleita. Lisäksi kansallispuistot tarjoavat mahdollisuuden virkistystä esimerkiksi retkeilyn lomassa. Kansallispuistojen hoitamisen tavoitteena on toteuttaa esitetyt tehtävät parhaalla mahdollisella tavalla. Yksi keskeinen osa

puistojen hoitoa on niiden kehittäminen. Suojelutehtävä on kuitenkin ensisijainen puistojen kehittämiseen nähden. Tästä syystä kaikki toimet on sopeutettava suojelua tukeviksi.¹⁶⁰

4.1.2 Pallas-Yllästunturin kansallispuiston lähtötilanteesta

Luonnonsuojelulain edellyttämä kansallispuiston perustaminen on kirjattu Pallas-Yllästunturin kansallispuistoa koskevan lain 1 §:ään. Sen mukaan: ”Länsi-Lapin edustavimman tunturijakson sekä tähän liittyvien, luonnontilaisina ja erämaisina säilyneiden metsä- ja suoalueiden ja niillä esiintyvien eliölajien suojelemiseksi sekä retkeilyä, tutkimusta ja opetusta varten perustetaan luonnonsuojelulain (1096/1996) mukainen Pallas-Yllästunturin kansallispuisto.” Luonnonsuojelulaissa säädettyjä rauhoitussäännöksiä sovelletaan 3 §:n mukaisesti Pallas-Yllästunturin kansallispuistoon lukuun ottamatta merenkulkua koskevia säännöksiä. Lakiin tehty lisäys, 4 a §, tekee poikkeuksen luonnonsuojelulainsäädäntöön ja on syy siihen, miksi olen valinnut Pallas-Yllästunturin kansallispuiston osaksi tutkimuksen analyysia.

Pinta-alaltaan 102 000 hehtaarin suuruinen, vuonna 2005 perustettu Pallas-Yllästunturin kansallispuisto sijaitsee Enontekiön, Kittilän, Muonion ja Kolarin kunnissa. Kansallispuiston perustamisesta annetulla lailla laajennettiin vuonna 1938 perustettua Pallas-Ounastunturin kansallispuistoa. Niin sanottu Pallastunturin matkailukeskus sijaitsee Muonion kunnassa käsittäen 130 hehtaarin alueen. Kyseisellä alueella sijaitsee hotellirakennus sekä hotellitoimintaan liittyvät asuntovaunu-, laskettelu- ja henkilökunnan asuntoalueet. Tämän lisäksi alueelta löytyy Metsähallituksen luontokeskus. Suomen ensimmäinen tunturihotelli valmistui Pallastunturin alueelle vuonna 1938. Sodassa kovia kokenut hotelli rakennettiin uudelleen nykyiselle paikalleen alemmas tunturin rinteeseen vuonna 1948. Hotellista muodostui suosittu luontomatkailua ja laskettelutoimintaa tarjoava matkailukeskus.¹⁶¹

Nykyisellään Lapland Hotel Pallaksessa on 130 vuodepaikkaa. Läheinen asuntovaunualue käsittää 94 vaunupaikkaa. Yhteenlaskettu majoituskapasiteetti matkailukeskuksessa on siten noin 400 vuodepaikkaa. Kävijämäärältään Pallas-Yllästunturin kansallispuisto on tänä päivänä yksi Suomen suosituimmista. Kasvaneiden kävijämäärien johdosta matkailukeskuksen tarjoamat palvelut ja majoitustilat eivät ole täysin olosuhteiden edellyttämällä tasolla. Muun

¹⁶⁰ Suojelualueiden hoidon ja käytön periaatteet 2014, s. 24–25.

¹⁶¹ HE 195/2009 vp, s. 1–2.

muassa yritystoiminnan taloudellisten toimintaedellytysten parantamiseksi hotellin kunnostamista ja majoitustilojen laajentamista pidettiin tarpeellisenä. Hallituksen esityksessä matkailukeskuksen tilasta esitettiin seuraava arvio: ”Erityisesti matkailukeskuksen hotellin kunto on heikentynyt. Sen tilat eivät enää vastaa nykyajan vaatimuksia ja rakennuksen kunnostaminen on tullut välttämättömäksi. Matkailualueen nykytila ei ole tyydyttävä sen paremmin ympäristön, maiseman kuin matkailunkaan kannalta. Alueella sijaitsevat erilaiset hotellin ja laskettelurakenteiden huoltorakennukset yhdessä asuntovaunualueen kanssa heikentävät yhdeksi Suomen kansallismaisemista valitun kohteen maisema-arvoa.” Pallas-Yllästunturin alueella sijaitsevan matkailukeskuksen kehittämiseksi ympäristöministeriö valmisti esityksen (YM 3/500/2008), jonka tavoitteena oli muuttaa Pallas-Yllästunturin kansallispuiston perustamisesta annettua lakia.¹⁶²

4.1.3 Lakimuutoksen oikeudelliset lähtökohdat

Kuten aiemmin esitetystä ilmenee, kansallispuistoja koskevat rauhoitussäännökset löytyvät luonnonsuojelulain 13,14 ja 15 §:stä. Luonnonsuojelulain 13 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kansallispuiston alueilla ei saa rakentaa rakennuksia, rakennelmia tai teitä. Poikkeuksen tähän tekee 14 §:n 1 momentin 1 kohta. Sen mukaan kansallispuistossa voidaan rakentaa, entistää ja kunnostaa rakennelmia, rakennuksia ja polkuja, jotka ovat puiston toiminnan kannalta tarpeellisia. Reunaehtona on kuitenkin vaatimus siitä, että toimenpiteet eivät saa vaarantaa alueen perustamistarkoitusta. Lisäksi toimien tulee olla sellaisia, joita luonnonsuojelualueen asianmukainen hoito tai käyttö edellyttää. Rauhoitussäännöksiä koskevien poikkeusten soveltamisalaan ei kuitenkaan kuulunut matkailuelinkeinoon liittyviä rakennustoimia.¹⁶³ Luonnonsuojelulain säännöksistä poikkeamisen vaatimus edellyttää, että mikäli valtion suojelualueella ryhdytään toimintaan, joka ei ole alueen perustamissäädöksen mukaan sallittua edes poikkeusluvan nojalla, alueen perustamissäädestä tulee muuttaa tai se pitää kumota.¹⁶⁴ Puistossa tapahtuva lisärakentaminen ei siten olisi onnistunut silloisen lainsäädännön nojalla. Pallas-Yllästunturin kansallispuistoon kaavailtujen kunnostus- ja laajentamistoimien edellytyksenä oli maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukainen rakennuslupa. Rakentaminen edellytti Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annettuun lakiin lisättä-

¹⁶² HE 195/2009 vp, s. 1–3.

¹⁶³ HE 195/2009 vp, s. 2.

¹⁶⁴ Suvantola 2003, s. 681.

vää poikkeussäännöstä, joka tekisi rakentamisesta oikeudellisesti mahdollista. Rakennusluvan lisäksi kansallispuistossa rakentaminen vaati maankäytön ohjaustarpeen vuoksi asema-kaavaa. Pallas-Yllästunturin kansallispuiston oikeudellisen aseman tarkastelun yhteydessä tuli lisäksi huomioida Pallastunturin matkailukeskuksen ja sen vaikutusalueen kuuluminen Natura 2000 -alueeseen.¹⁶⁵ Euroopan unionin Natura 2000 -verkoston agendana on turvata luonnon monimuotoisuutta Euroopassa. Sen tarkoituksena on suojella luontodirektiivissä määriteltyjen luontotyyppien ja lajien elinympäristöjä.¹⁶⁶

Euroopan unionin Natura 2000 -verkostoa koskevat erityissäännökset löytyvät luonnonsuojelulain luvusta 10. Luonnonsuojelulain 65 § edellyttää, että hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on arvioitava luonnonarvoihin kohdistuvat vaikutukset. Pallastunturilla sijaitsevan matkailukeskuksen laajentamishankkeessa oli näin ollen huomioitava se, että 69 §:n mukaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen rauhoitusmääräyksiä on mahdollista lieventää vain tietyin, 65 ja 66 §:ssä määrätyin edellytyksin.¹⁶⁷

Lähtöasetelmaa Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamiselle voidaan pitää monimutkaisena, sillä kyseisen lain muuttaminen vaati useiden eri näkökohtien huomioon ottamista. Lainsäätäjän oli väistämättä huomioitava Pallas-Yllästunturin kansallispuiston kulttuurihistoriallinen arvo ja niin sanottu ”Pallaksen henki”¹⁶⁸, sillä Lapin vanhimmalla matkailukohteella on pitkä historia hiihto-, laskettelu- ja retkeilymatkailun parissa¹⁶⁹. Lisäksi suunniteltu lakimuutos oli jo oikeudellisilta lähtökohdiltaan haastava: rakennushankkeen toteuttamiseksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistoa koskevaan lakiin tuli lisätä erityinen poikkeussäännös, joka tulisi muuttamaan suomalaisen luonnonsuojelulainsäädännön luonnetta.

¹⁶⁵ HE 195/2009 vp, s. 2.

¹⁶⁶ Ympäristöministeriön internetsivut: Natura 2000 -verkosto turvaa monimuotoisuutta.

¹⁶⁷ HE 195/2009 vp, s. 2–3.

¹⁶⁸ Termillä Pallaksen henki kuvataan kansallispuiston erityisyyttä. Tämä erityinen henki muodostuu muun muassa maisemista, äänistä ja äänettömyydestä, historiasta sekä kulttuurista. Ks. lisää YmVM 5/2010 vp, s. 2.

¹⁶⁹ YmVM 5/2010 vp, s. 2.

4.2 Laki Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta (489/2010)

4.2.1 Taustaksi

Tutkimuksen kannalta oleellinen on Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annettuun lakiin vuonna 2010 tehty lisäys, 4 a §. Tämä lisäys koskee rakentamista Pallastunturin matkailukeskuksen alueelle. Eduskunnan päätöksen mukaisesti laki Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta merkitsi periaatteellista muutosta sekä kyseistä kansallispuistoa koskevaan lakiin että yleisesti suomalaiseen luonnonsuojelulainsäädäntöön. Laki-lisäyksen kautta kansallispuistossa sijaitsevan hotellin kunnostaminen ja laajennus tuli mahdolliseksi. Ennen lakimuutosta tämä ei olisi ollut mahdollista luonnonsuojelulain rauhoitussäännösten nojalla. Lähtökohta kuitenkin on, että kaikista luonnonsuojelulain rauhoitus- ja kieltosäännöksistä voidaan myöntää poikkeus¹⁷⁰.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta (HE 195/2009 vp) johti lakimuutokseen, jonka mukaan Pallastunturin matkailukeskuksen alueella on luonnonsuojelulakiin sisällytettyjen rauhoitussäännöksistä huolimatta sallittua kansallispuistossa sijaitsevan hotellin majoitus-, ravintola- ja muiden palvelutilojen sekä laskettelurakennelmien kunnostus ja laajentaminen.¹⁷¹

4 a § on ensimmäinen luonnonsuojelualueella tapahtuvan hotellirakentamisen mahdollistava lainkohta Suomessa. Lain valmisteluvaiheessa lakimuutos sai runsaasti kritiikkiä, muun muassa kansainvälisen ympäristöjärjestön WWF:n taholta. WWF Suomen julkaisemassa asiakirjassa Pallas-lakiesitys: taustatietoa riskeistä järjestö nosti esiin useita järjestön toiminnan luonteen kannalta olennaisia ongelmakohtia. Näihin ongelmiin lukeutui luonnollisesti huoli kansallispuistojen tarkoituksien vesittymisestä ja hotellirakentamisen tuomista ympäristöhaitoista. Luonnonsuojelun lisäksi WWF toi esiin myös lainsäätämistä koskevia huomioita. Nämä huomiot koskivat muun muassa lakiesityksen ja luonnonsuojelulain välistä ristiriitaisuutta, puutteellista lainvalmistelua sekä yleisiä lainsäätämistä koskevia periaatteita.

¹⁷⁰ Suvantola – Similä 2011, s. 244.

¹⁷¹ HE 195/2009 vp, s. 1.

Esiin nousi myös huoli siitä, mitä poikkeussäännöksen säätäminen saattaisi merkitä tulevaisuudessa.¹⁷² Eduskunnan ympäristövaliokunnalle suunnatussa vetoomuksessa useat luonnonsuojelujärjestöjen edustajat pyysivät lakiesityksen hylkäämistä ja Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain säilyttämistä entisellään. Toiveena oli, että matkailukeskusten kunnostus toteutettaisiin sen nykyisessä laajuudessaan, ilman lisärakentamista.¹⁷³ Vetoomuksessa esitetyt argumentit olivat yhteneväisiä WWF Suomen esittämien huomioiden kanssa.

Sekä WWF Suomen julkaisemassa asiakirjassa että luonnonsuojelujärjestöjen edustajien vetoomuksessa nostettiin esiin monia päteviä argumentteja. Näitä argumentteja arvioitaessa on kuitenkin objektiivisesti huomioitava ne intressit, joita nämä tahot pyrkivät edistämään. Tästä huolimatta kyseisissä esityksissä huomioitiin useita oikeudellisen sääntelyn kannalta olennaisia asioita, jotka liittyvät läheisesti lex in casu -sääntelyyn ja sitä kautta myös vallanjakoon. Huomioon on otettava myös se, että yleisenä luonnonsuojelua ja kansallispuistoja koskevana periaatteena on, että kansallispuistot säilytetään luontoa muuttavan taloudellisen toiminnan ulkopuolella. Lähtökohta, jonka mukaan kaikista luonnonsuojelulain rauhoitus- ja kielto-säännöksistä voidaan myöntää poikkeus, on kuitenkin ristiriidassa sen kanssa, että kansallispuistot tulisi säilyttää luontoa muuttavan taloudellisen toiminnan ulkopuolella.

4.2.2 Lainvalmistelun vaiheita

Alkuperäinen luonnos Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta valmisteltiin virkamiestyönä ympäristöministeriössä maaliskuussa 2008 (YM3/500/2008). Alkuperäisen lakiluonnoksen kevään 2008 lausuntokierroksella lausuntoa pyydettiin muun muassa oikeusministeriöltä, muutamilta luonnonsuojelujärjestöiltä sekä Lapland Hotelsilta.

Kevään 2008 lausuntokierroksella oikeusministeriö antoi lausunnon (OM 49/43/2008) ympäristöministeriön valmistelemasta lakiehdotuksen luonnoksesta, joka koski Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamista. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto otti lausunnossaan kantaa kahteen asiakokonaisuuteen: 1) sääntelyjärjestelmän johdonmukaisuutta koskeviin näkökohtiin sekä 2) ehdotetun

¹⁷² Pallas-lakiesitys: taustatietoa riskeistä, WWF Suomi 2009, s. 1–11.

¹⁷³ Vetoamus Pallas-Yllästunturin kansallispuistoa koskevan lainmuutosesityksen hylkäämiseksi 3.3.2010, s. 5.

lainmuutoksen suhde muuhun lainsäädäntöön. Sääntelyjärjestelmän johdonmukaisuuden arvioinnissa oikeusministeriö kiinnitti huomiota lakiehdotuksen ja luonnonsuojelulain väliseen jännitteeseen.¹⁷⁴ Kansallispuistoista annetut rauhoitusäännökset ja niitä koskevat poikkeukset on kirjattu nykyisin pääasiallisesti luonnonsuojelulain 13, 14 ja 15 §:ään. Kunkin kansallispuiston perustamisesta tulee säätää erikseen lailla ja näihin lakeihin sisältyy usein luonnonsuojelulakia täydentäviä säännöksiä. Lausunnossa todettiin, että täydentävät määräykset merkitsevät usein poikkeusta luonnonsuojelulain määräyksiin. Kyseistä kaavaa noudatti myös Pallas-Yllästunturin kansallispuistoa koskevaan lakiin tehty muutos.¹⁷⁵

Varsinainen hallituksen esitys (HE 195/2009 vp) syntyi keväällä 2009. Tällöin alkuperäistä vuoden 2008 lakiesitysluonnosta päivitettiin annettujen asiantuntijalausuntojen pohjalta. Lakiesitystä korjattiin lisärakentamisen osalta muun muassa siten, että alkuperäisesti kaavailtua matkailurakentamisen sallittua enimmäismäärää supistettiin. Lisäksi esityksessä asetettiin rajoituksia maanalaiselle rakentamiselle ja rakennusten enimmäiskerrosluvulle. Ympäristöministeriön tekemät esityskorjaukset perustuivat osittain Suomen ympäristökeskukselta pyydettyyn selvitykseen hankkeen ympäristövaikutuksista.¹⁷⁶

Hallituksen esityksessä lakimuutoksen tavoite on muotoiltu seuraavasti: ”Pallastunturin matkailukeskuksen kehittämisen tavoitteena on sovittaa alueen suojelu ja matkailukäyttö yhteen siten, että alue toteutettaisiin kestävän luontomatkailun periaatteiden mukaisesti ja että matkailukeskuksen vaikutukset kansallispuiston luontoon ja maisemaan olisivat mahdollisimman vähäiset.” Lakiesityksen tavoitteena oli minimoida lisärakentamisen luontoon kohdistuvat vaikutukset. Esityksen mukaan Pallaksen matkailukeskuksen alueella sijaitseva asuntovaunalue tulisi poistaa käytöstä vuoden kuluessa asemakaavan¹⁷⁷ hyväksymisestä. Hotelille osoitettu majoituskapasiteetti oli hallituksen esityksessä 320 vuodepaikkaa.¹⁷⁸ Näin ollen asuntovaunalueen sulkemisen myötä muutos tulee todellisuudessa pienentämään matkailukeskuksessa olevien vuodepaikkojen lukumäärää noin 80 vuodepaikalla, kun alun perin matkailukeskuksen alueelta löytyy asuntovaunalue mukaan luettuna noin 400 vuodepaikkaa.

¹⁷⁴ OM 49/43/2008, s. 1–2.

¹⁷⁵ OM 49/43/2008, s. 1–2.

¹⁷⁶ HE 195/2009 vp, s. 8–9.

¹⁷⁷ Ympäristövaliokunta ehdotti määräajan muuttamista vuodeksi rakennusluvan lainvoimaisuudesta, koska tämä vastaisi paremmin ajankohtaa, jolloin rakennushanke on toteutettu. YmVM 5/2010 vp, s. 8. Lakiin asuntovaunu-alueen poisto kirjattiin valiokunnan ehdottamassa muodossa.

¹⁷⁸ HE 195/2009 vp, s. 3–10.

Lokakuussa 2009 eduskunta lähetti ympäristövaliokuntaan lakimuutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 195/2009 vp). Valiokunnan kuultavina oli runsaasti asiantuntijoita yhteiskunnan eri toimialueilta. Lakiehdotusta koskevassa ympäristövaliokunnan mietinnössä (YmVM 5/2010 vp) valiokunta puolsi lakiehdotuksen hyväksymistä muutamien muutosehdotuksin ja huomautuksin. Valiokunnan mietintöön sisältyy kaksi vastalauseita. Ympäristövaliokunnan esittämien perustelujen mukaan: ”Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja taroituksenmukaisena¹⁷⁹.”

Mietinnön alkupuolella valiokunta korosti selkeästi, että kansallispuistossa sijaitsevan hotellin kunnostaminen ja laajentaminen ei merkitse ennakkotapausluonnetta kansallispuistossa rakentamisesta. Suomen lukuisista kansallispuistoista vain kahdessa on hotelli- ja majoitustoimintaa. Pallas-Yllästunturin puiston lisäksi tällainen on Kolin kansallispuisto. Näissä kahdessa kansallispuistossa on asianlaita tämä vain siksi, että majoitustoimintaa on harjoitettu jo ennen kansallispuiston perustamista, eikä majoitustoiminnan jatkuvuutta ole haluttu vaarantaa kansallispuiston perustamisen myötä. Muiden puistojen kohdalla tämä hotellitoimintaa koskeva lähtökohta ei toteudu, jolloin uuden majoitustoiminnan rakentaminen ei tule kysymykseen. Luonnonsuojelulain 13 § kieltää luontoa muuttavan toiminnan kansallispuistojen alueella. Kuitenkin kyseisen lain 14 §:n nojalla sallittuja ovat toimenpiteet, jotka ovat tarpeen luonnonsuojelualueen hoidon ja käytön turvaamiseksi. Siten luonnonsuojelulaki sallii luonnonsuojelualueella tapahtuvan rakennuksien entisöinnin ja kunnostamisen¹⁸⁰, mikäli toimet ovat tarpeellisia. Edellä esitetyt luonnonsuojelulain kohdat huomioiden valiokunta piti selvänä, ettei kansallispuistoissa tai muilla suojelualueilla saa rakentaa majoituspalveluja lukuun ottamatta Pallas-Yllästunturia ja Kolia, joissa majoitustoiminta on valiokunnan mukaan tullut osaksi sallittuja toimintoja.¹⁸¹

Pallaksen matkailukeskuksen kehittäminen ja laajentaminen lisäävät hotellissa majoittuvien sekä ylipäänsä luontokeskuksessa vierailevien ihmisten määrää. Kansallispuiston alueella on runsaasti päiväkävijöitä, joten kävijämäärien kasvu ei ole suoraan riippuvainen matkailukeskuksen tarjoamista majoituspaikoista. Valiokunnan mukaan matkailupalvelutoiminnan

¹⁷⁹ YmVM 5/2010 vp, s. 2.

¹⁸⁰ Pallaksen matkailukeskuksen kunnostaminen nykyisessä laajuudessaan olisi siis ollut luonnonsuojelulain sallimaa. Lisäksi muutostyöt eivät olisi edellyttäneet lakimuutosta.

¹⁸¹ YmVM 5/2010 vp, s. 3–4.

laajentaminen oli toteutettava ja mitoitettava siten, että toimet aiheuttavat mahdollisimman vähäisiä muutoksia alueen maisemiin. Lisäksi herkkään luontoon kohdistuvat haitalliset vaikutukset tuli minimoida.¹⁸² Näiden huomioiden kautta ympäristövaliokunta otti mietinnössään huomioon Metsähallituksen korostaman kansallispuiston suojelutehtävän.¹⁸³

Hallituksen esitykseen (HE 195/2009 vp) sisältyvässä ympäristöarvioinnissa yhtenä uhkatekijänä nousi esiin majoituskapasiteetin lisäämisestä aiheutuvat lieveilmiöt. Yksi tällainen oli pelko siitä, että majoituskapasiteetin lisääminen aiheuttaisi painetta lisätä järjestettyjä ohjelmalveluja, erityisesti motorisoituja. Valiokunnan mukaan oli tarpeellista varmistua siitä, että käyttöpaineen lisääntyminen ei tule tulevaisuudessa johtamaan siihen, että puiston järjestyssääntöjä muutettaisiin siten, että esimerkiksi motorisoitujen ohjelmalvelujen laajamittainen toteuttaminen tulisi mahdolliseksi. Muun muassa tästä syystä valiokunta näki tarpeellisena muuttaa lakiesitys seuraavaan muotoon: ”... lailla estetään sellaisten rakentamiseen tai matkailupalveluiden harjoittamiseen liittyvien toimenpiteiden toteuttaminen, jotka muuttaisivat merkittävästi, joko välittömien tai välillisten vaikutustensa kautta kansallispuiston olosuhteita tai luonnetta.” Tätä kautta pyrittiin turvaamaan niin sanottu Pallaksen hengen säilyminen.¹⁸⁴ Ympäristövaliokunnan esittämä muutos kirjattiin Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain 4 a §:n momenttiin 1.

Ympäristövaliokunnassa esitetty vastalause numero yksi puolsi lakiehdotuksen hylkäämistä. Kyseisen vastalauseen allekirjoittivat sosialidemokraattien, vasemmiston ja kristillisdemokraattien edustajat. Vastalauseen mukaan lakimuutosta koskeva hallituksen esitys oli monin tavoin puutteellinen. Enemmistön esittämästä kannasta poiketen vastalauseessa ehdotettiin muun muassa hotellin perusparannusta ja majoituspaikkojen rakentamista kansallispuiston ulkopuolelle. Myös kansallispuiston infrastruktuurin ja kunnossapidon parantaminen nähtiin toimiviksi ratkaisuiksi Pallaksen suojelemiseksi. Vastalauseessa vedottiin vahvasti siihen, että ehdotettu lakimuutos tulisi olemaan luonnonsuojelulain 13 §:n vastainen. Näin ollen muutos merkitsi periaatetason muutosta luonnonsuojelulainsäädäntöön.¹⁸⁵

¹⁸² YmVM 5/2010 vp, s. 5.

¹⁸³ Suojelualueiden hoidon ja käytön periaatteet 2014, s. 24.

¹⁸⁴ YmVM 5/2010 vp, s. 7.

¹⁸⁵ YmVM 5/2010 vp, s. 11–13.

Vastalauseessa tuotiin esiin myös kyseisen alueen kuuluminen Natura-alueeseen sekä kansallispuistossa harjoitettava hotellitoiminta. Aikoinaan uudistettu hotelli sijaitsee ekologisesti herkällä, tai vastalauseen allekirjoittaneiden mukaan jopa väärällä paikalla. Hotellin sijainnista on vastalauseessa todettu seuraavaa: ”Nykyisen ekologisen tietämyksen valossa matkailurakentamista ei tulisi sijoittaa kulutuskestävyydeltään näin aralle alueelle.” Vastalauseen esittäjien mukaan tätä rakennusvirhettä ei tulisi kasvattaa entisestään lisäämällä väärälle paikalle rakennetun hotellin majoituskapasiteettia. Näiden näkökohtien lisäksi olen-
naista on vastalauseeseen sisällytynyt lyhyt mutta tärkeä huomautus siitä, että lakimuutosta oli kritisoitu jo oikeusministeriön toimesta *lex in casu* -tyyppisestä säätelystä. Oikeusministeriön antaman lausunnon (OM 49/43/2008) mukaan hallituksen esitykseen sisältyi kasuistisia (yksittäistapausta koskevia) säädöspiirteitä. Vaarana nähtiin myös alkuperäisen lain todel-
listen tarkoituksien vesittyminen sekä yksittäisen hankkeen ratkaiseminen eduskun-
nassa.¹⁸⁶

Vastalauseessa nostettiin esiin monia varsin päteviä argumentteja, joiden kautta lisärakenta-
misen sallittavuus ja tarpeellisuus kansallispuistossa on mahdollista kyseenalaistaa. Vahva
argumentti on jo pelkästään se, että lakimuutos oli luonnonsuojelulain 13 §:n vastainen. Li-
säksi yksittäisen hankkeen ratkaiseminen eduskunnassa on helposti ristiriidassa PL 3 §:n
valtiollisten tehtävien jaon kanssa. Lakilisäyksen säätämisen kautta toisessa laissa kielletty
toiminta tehtiin toisessa laissa mahdolliseksi. Oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna oi-
keusnormien yleistä sitovuutta ja yhdenvertaisuutta koskevat periaatteet ovat tämänkaltaisen
lakimuutoksen kautta vaakalaudalla. Olisikin toivottavaa, että lakeja säätävä, suvereeni
eduskunta huomioisi tämän toteuttaessaan valtaa säätää lakeja. Mielestäni on myös perus-
teltua pohtia, miksi luonnonsuojelun ydinalueella sijaitsevaa matkailukeskusta tulisi laajen-
taa entisestään. Varsinkin, kun hotellin kunnostaminen nykyisessä laajuudessaan ei olisi vaa-
tinut kansallispuistosta säädetyn lain muuttamista.

Vastalauseen numero kaksi allekirjoitti vihreiden edustaja. Vastalauseen mukaan hallituksen
esitys salli rakentamisen 4 a §:n 2 momentissa laajempaan kuin oli tarpeellista. Laaja raken-
taminen tulisi muuttamaan paikan luonnetta ja suppeamman rakentamisen kautta turvattai-
siin kansallispuiston ulkopuolella olevien yrittäjien asemaa. Näiden syiden johdosta vasta-
lauseen muutosehdotukset koskivat muun muassa rakennusoikeuden ja vuodepaikkamäärien
supistamista. Supistamista perusteltiin seuraavasti: ”Huonepaikkamäärän rajaaminen

¹⁸⁶ YmVM 5/2010 vp, s. 11–13.

250:een vaikuttaisi alentavasti matkailijamääriin ja sen myötä herkän luonnon kulumiseen.” Vastalauseeseen sisältyneessä varauksessa todettiin, että mikäli 2 momenttia koskevia muutoksia ei hyväksyttäisi, vastalauseen numero kaksi allekirjoittaja olisi vastalauseen numero yksi mukaisesti lakiehdotuksen hylkäämisen kannalla.¹⁸⁷ Loppujen lopuksi vuodepaikkamäärää ei supistettu vastalauseessa kaksi ehdotetulla tavalla, vaan ympäristövaliokunta hyväksyi hallituksen esityksen 320 vuodepaikan enimmäismäärän osalta.

4.2.3 Oikeusministeriön lausunnosta (OM 49/43/2008)

Pallas-Yllästunturia koskevan analyysin osalta olennainen on oikeusministeriön antama lausunto ja ministeriön siinä esittämät huomiot. Näitä ovat muun muassa lausunnossa esiin nostettu maininta lakiehdotuksen sisältämistä kasuistisista piirteistä sekä kommentti *lex in casu* -tyyppisen sääntelyn välttämisen periaatteesta. Näiden piirteiden sisältyminen lakiehdotukseen huomioitiin, mutta oikeusministeriön antaman lausunnon mukaan lakiehdotuksen sisältö ei ollut perustuslain vastainen. Perustuslakiin ei sisälly määräystä, jonka mukaan eduskunnan tuottamaa lakia tulisi käyttää vain ja ainoastaan yleiseen sääntelyyn. Oikeusministeriö suhtautui kuitenkin kriittisesti hallituksen esityksen kasuistiseen luonteeseen. Ministeriön mukaan: ”Yleisenä lainsäädännöllisenä periaatteena on kuitenkin ollut *lex in casu* -tyyppisen sääntelyn välttäminen. Tämä johtuu mm. siitä, että kasuistinen säädös saattaa tosiasiassa sisältää konkreettista tapausta koskevan hallintotoimen tai lainkäyttöratkaisun.” Kaiken kaikkiaan oikeusministeriö kuitenkin katsoi, ettei ehdotuksen sääntelyrakenne ollut perustuslain vastainen. *Lex in casu* -aspektin lisäksi oikeusministeriö otti lausunnossaan kantaa lakiehdotuksen suhteesta muuhun lainsäädäntöön, tässä tapauksessa luonnonsuojelulakiin. Ministeriö kaipasi muutamia täsmennyksiä muun muassa lakiehdotuksen 4 a §:n 1 momentin epäselvien muotoilujen osalta.¹⁸⁸

Mikäli yleisenä lainsäädännöllisenä periaatteena on todella *lex in casu* -tyyppisen sääntelyn välttäminen, ministeriö olisi voinut perustella vahvemmin syitä siihen, miksi sääntelyä ei pidetty tällä kertaa periaatteiden vastaisena. Lisäksi oikeusministeriö totesi, että yksittäisten asioiden ratkaisemista eduskunnassa ei pidetä toivottavana. Ja näinhän asian tulisi olla: vallanjaon periaatteiden mukaisesti eduskunnan ei tulisi käyttää sille kuulumatonta valtaa.

¹⁸⁷ YmVM 5/2010 vp, s. 14–15.

¹⁸⁸ OM 49/43/2008, s. 1–2.

Silti oikeusministeriö tyytyi ainoastaan toteamaan, että tällaista sääntelyä tulisi välttää ja ettei voida pitää toivottavana, että eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaansa tämänkaltaisissa tilanteissa.

Suomen perustuslain 3 §:n mukainen valtiollisten tehtävien jako ylimpien valtion organien kesken asettaa rajat vallan jakamisen periaatteille. Perustuslakiin tehty jaottelu ei ole luonteeltaan tyhjentävä, mutta kuitenkin suuntaa antava. Sipposen mukaan perustuslain vallanjakoa koskevat pykälät ovatkin *periaatelausumia* ilman välittömiä oikeusvaikutuksia. Myönteisessä tapauksessa tämä merkitsee sitä, että vallanjakoa koskevien pykälien sisältö on paljolti riippuvainen niistä toteuttavista laeista ja säädöksistä. Vastakohtaisesti kielteisessä tapauksessa pykälät sisältävät niin yksilöityjä oikeussääntöjä, että niitä vastoin oleva säännös tekee mahdollisesti poikkeuksen valtiosääntöön.¹⁸⁹

Perustuslain esitöiden mukaan PL 3.1 §:llä on tarkoitus osoittaa entistä hallitusmuotoa selkeämmin eduskunnan asema Suomen ylimpänä valtioelimenä. Hallituksen esityksen mukaan: ”Ehdotettua 1 momenttia ei tule tulkita tyhjentäväksi luetteloksi eduskunnan tehtävistä eikä siitä voida johtaa rajoituksia eduskunnan toimivallalle tai sen laajentamiselle.”¹⁹⁰ Hallitus jättää omasta mielestäni tässä kohtaa tulkinnanvaraa, ottaen huomioon eduskunnan ja lakien säätämisen fundamentaalisen luonteen. Vaikka kyseisellä huomautuksella olisikin tarkoitus estää eduskunnan aseman heikentämistä sekä samalla turvata eduskunnan aseman vahvuutta, voidaan sitä tulkita myös laajemmassa kontekstissa. Voidaan esimerkiksi pohtia, kuuluuko yksittäisten hankkeiden ratkaiseminen eduskunnassa lainsäätäjän tarkoittamaan eduskunnan tehtävien rajoittamattomuuteen? Entä mikä olisi tilanne, jos oikeusministeriö olisi ottanut lausunnossaan tiukemman linjan lakiehdotuksen sisältämien *lex in casu* -piirteiden osalta? Olisiko se merkinnyt rajoitusta eduskunnan toimivaltaan? Lopputulos oli kuitenkin se, että asian ratkaiseminen eduskunnassa ei edustanut puhtainta tapaa käyttää ja jakaa valtiollista valtaa. Ympäristövaliokunnan esittämät perustelut, kuten lakiesityksen tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus, menivät sen edelle, että menettely ei noudattanut yleisiä lainsäädännöllisiä periaatteita.

¹⁸⁹ Sipponen 1965, s. 463.

¹⁹⁰ HE 1/1998 vp, s. 75.

4.3 Vastakkaisia intressejä ja kritiikkiä

4.3.1 Ympäristöjärjestö WWF:n kannanotto

Seuraavaksi tarkastelen kahta lakiesityksestä annettua lausuntoa. Lausunnoissa ei sinänsä ole oleellista taho lausunnon takana. Tutkimuksen kannalta keskeisempää on kannanotoissa esitetty kritiikki ja intressit, joita kumpikin taho pyrki kritiikin kautta edistämään. Kerronnan selvyys ja ymmärrettävyys vuoksi käsittelem kuitenk in erikseen ympäristöjärjestön ja hotelliyrityttäjän antamat lausunnot.

Vireillöolöökänään Pallas-Yllästunturin matkailukeskuksen laajennus sai laajasti palstatilaa erilaisissa tiedotusvälineissä. Tämän lisäksi lakiesitys herätti ympäristöasioissa valveutuneiden kansalaisten mielenkiinnon. Tiukan ympäristövaliokunnan äänestyksen jälkeen YLE uutisoi lakiesityksen etenemisestä. Erinäisten asiantuntijakuulemisten jälkeen ympäristövaliokunta päätyi äänestämään lakimuutoksesta. Ristiriitaisia tunteita herättänyt muutos hyväksyttiin äänin 9–7. Lakiesityksen hylkäämisen kannalla olivat vihreiden, vasemmistoliiton, sosialidemokraattien sekä kristillisdemokraattien edustajat. Lakiesitys herätti valiokunnassa kiivasta keskustelua sekä puolesta että vastaan. Lakiesityksen kannattajien mielestä lakimuutos oli tarpeellinen muun muassa siksi, että lakimuutoksen myötä aluetta rumentava asuntovaunualue tulitisiin poistamaan. Erään esitystä vastustaneen edustajan mukaan Pallaksen henki tulee jatkossa haisemaan rahalta. Keskustelua herätti myös majoituskapasiteetin vaikutus jätevesien käsittelyyn matkailukeskuksen alueella.¹⁹¹

Ympäristöjärjestö WWF kritisoi ministeriön puutteellista lainvalmistelutyötä esimerkiksi siksi, että luonnoksen valmistelutyö suoritettiin luonnonsuojelujärjestön mukaan liian tiiviissä yhteistyössä lakimuutoksesta hyötyvän Lapland Hotelsin kanssa. WWF:n mukaan Lapland Hotels toimi epätasa-arvoisesti ainoana lausunnon antaneena yritysmaailman edustajana ensimmäisen lakiluonnoksen lausuntokierroksella. WWF suhtautui kriittisesti myös siihen, että lakiesityksen perusteluosassa mainittiin yksittäisen yrityksen taloudellisen kannattavuuden parantaminen. WWF Suomen mukaan taloudellisen tilan parantamiseksi olisi pitänyt löytää jokin muu keino, kuin luonnonsuojelulainsäädännön muuttaminen. Järjestö myös huomautti, että Lapland Hotelsin ohella myös monet muut toimijat olisivat objektiiv-

¹⁹¹ YLE uutiset 23.4.2010: Pallaksen hotelli eteni riidellen valiokunnassa.

sesti arvioiden yhtä oikeutettuja esittämään vaatimuksia oman taloudellisen aseman parantamiseksi. Kaiken kaikkiaan ympäristöjärjestö piti selvänä, että muutoksesta koituvat hyödyt ja haitat tulisivat olemaan epätasapainossa. Asiakirjassa otettiin kantaa siihen, että lakiesitys ei ajanut lainsäädännölle yleisesti annettua yhdenvertaisuuden vaatimusta.¹⁹²

WWF:n mukaan lainvalmistelun puutteellisuutta ilmensi myös se, että valmisteluvaiheessa oli jätetty tekemättä Natura-arvio. WWF:n mukaan perusteet selvityksen suorittamiselle olivat selvät.¹⁹³ Natura-arvion puuttuminen nostettiin esille myös ympäristövaliokunnan mietintöä koskevassa vastalauseessa numero yksi. Luonnonsuojelulain 65 §:n mukaan Natura-vaikutukset on selvitettävä Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden osalta, jollainen kyseinen alue on. Vastalauseen mukaan: ”koko hanketta ei olisi pitänyt tuoda eduskuntaan ennen Natura-vaikutusten selvittämistä.”¹⁹⁴ Hallituksen esityksessä Natura-arvio esitettiin tehtäväksi vasta lakimuutoksen jälkeen, jolloin vaikutusten arviointi olisi tarkoituksenmukaisempaa. Hallitus arvioi rakentamisen tuomia muutoksia seuraavasti: ”...esityksen mukaisen lainmuutoksen sallima rakentaminen olisi mahdollista toteuttaa tavalla, joka ei merkittävästi heikennä Natura 2000-alueen valinnan perusteena olevia luonnonarvoja.”¹⁹⁵ Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että hallituksen esityksessä ei välttämättä ole oikeudellisesti pätevällä tavalla perusteltu Natura-arvioinnin puuttumista. Hallituksen esitykseen sisällytettyjä arvioita eläin- ja kasvilajien oloista voidaan pitää pintapuolisina, jolloin oikeudelliset perusteet Natura-arvion tekemättä jättämiselle olivat verrattain huterat.

4.3.2 Lapland Hotelsin lausunto

Oikeus luo yrityksille ja yritysten harjoittamalle toiminnalle mahdollisuuksia ja rajoituksia. Kun oikeus mahdollistaa, sen yhtenä tavoitteena on luoda toimintaympäristö, jonka kautta esimerkiksi poliittinen tai yhteiskunnallinen vakaus on taattu yksilöiden ohella myös yrityksille. Toisaalta yrityksille voidaan asettaa lainsäädännöllä yhteiskunnallista vastuuta koskevia velvoitteita tai ympäristöystävällisyyttä koskevia rajoituksia.¹⁹⁶ Pallas-Yllästunturin kansallispuistoa koskevan lain muuttamisessa kysymys oli lähtökohtaisesti oikeudesta (tarkemmin sanottuna lainsäädännöstä) toiminnan mahdollistavana välineenä, sillä laajennushanke

¹⁹² Pallas-lakiesitys: taustatietoa riskeistä, WWF Suomi 2009, s. 11.

¹⁹³ Pallas-lakiesitys: taustatietoa riskeistä, WWF Suomi 2009, s. 11–12.

¹⁹⁴ YmVM 5/2010 vp, s. 12.

¹⁹⁵ HE 195/2009 vp, s. 8.

¹⁹⁶ Nykänen 2013, s. 22–24.

olisi mahdollinen vain lakimuutoksen kautta. Vastapainoksi oikeus kuitenkin näytti kykynsä asettaa yhtäläillä rajoituksia yrityksen toiminnalle, esimerkiksi tiukentamalla suurinta sallittua vuodepaikkamäärää.

Lakiehdotuksen lausuntokierroksella keväällä 2009 Lapland Hotels ilmaisi lausunnossaan tyytymättömyytensä lakimuutosta koskevaan korjattuun hallituksen esitykseen. Ympäristöministeriölle suunnatussa lausunnossa todettiin, että uusi hallituksen esitys (HE 195/2009 vp) oli perusteeton, subjektiivinen ja toteuttamiskelvoton. Todellisuudessa uusi hallituksen esitys muun muassa pienensi matkailualueen vuodepaikkamäärää. Yrityksen mukaan: ”Esitehtyillä lisärakentamisella ei tosiasiallisesti voitaisi toteuttaa niitä luonnonsuojelullisia ja toiminnallisia vaatimuksia, joihin lakiehdotuksella pyritään.” Lapland Hotelsin mukaan aiemmin suoritettut asiantuntijalausunnot sivuutettiin päivitetyssä lakiesityksessä. Yritys suhtautui erityisen kriittisesti siihen, että uudessa hallituksen esityksessä ympäristöministeriö nojautui Suomen ympäristökeskuksen laatimaan selvitykseen. Lapland Hotels huomautti, että Suomen ympäristökeskuksen selvitys oli yksipuolinen, eikä se perustunut kokonaisvaltaisten ratkaisujen löytämiseen. Lapland Hotelsin mukaan Pallaksen kehittämällä olisi positiivisia laadullisia ja määrällisiä vaikutuksia myös alueen muille elinkeinonharjoittajille. Täten matkailualueen kehittämisestä hyötyisivät useat eri tahot. Lausunnonantajan katsoi, että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiesityksen vaikutusten arviointi elinkeinoihin ja aluetalouteen oli jäänyt päivitetyssä hallituksen esityksessä liian vähäiseen rooliin. HE 195/2009 vp ei lausunnonantajan mukaan mahdollistaisi alueen kehittämistä pitkällä aikavälillä tai turvaisi alueen kestävästä kehittämisestä.¹⁹⁷

Näin ollen lopullinen hallituksen esitys ei enää ajanut Lapland Hotelsin kannalta niitä tavoitteita, joiden toteuttamiseksi lakimuutosta alun perin toivottiin. Koska lopullinen hallituksen esitys oli merkittävästi suppeampi, kuin aiemmin kaavailtu esitys lakimuutokseksi, oli hotellin tekemä kannanotto sen harjoittaman toiminnan kannalta perusteltu. Toiminnalliset vaikutukset tulevat jäämään lausunnossa mainitun mukaisesti alkuperäistä suunnitelmaa vähäisemmiksi. Mikäli toteutunutta lakilisäystä tarkastellaan hotelliyrittäjä Lapland Hotelsin kannalta, voidaan pohtia, oliko muutos sen kannalta todellisuudessa riittävä? Vai oliko kyse siitä, että 4 a §:n säätämisen kautta kansallispuistossa rakentaminen tehtiin mahdolliseksi, mutta itse pykälän sisältö asettaa rakentamiselle suurempia rajoitteita, kuin mihin oli osattu

¹⁹⁷ Lapland Hotelsin lausunto ympäristöministeriölle 6.3.2009 s. 1–8.

varautua. Tämän näkemyksen perusteella 4 a §:ää voidaan pitää Lapland Hotelsin kannalta näennäisesti mahdollistavana.

Seppo Laakson mukaan oikeudellisessa argumentoinnissa on mahdollista erottaa toisistaan kolme perusmallia: normirationaalinen malli, intressipunnintamalli ja toimintatavoitteinen malli. Normirationaalisessa argumentointimallissa keskeistä on normitieto, kun taas intressipunnintamallissa voidaan tukeutua erilaisiin lähtökohtiin. Sitä voidaan hyödyntää laintulkinnan rinnalla tai silloin, kun analysoidaan intressien yhteiskunnallisia vaikutuksia.¹⁹⁸ Tämä malli näyttäytyy erityisesti sellaisilla oikeudenaloilla, joilla punnitaan vastakkain julkisia ja yksityisiä intressejä. Laakso katsoo, että tällaisessa asetelmassa intressitieto on oikeudellisessa päätöksenteossa olennaisessa asemassa, josta hän mainitsee esimerkkinä ympäristöoikeuden alan.¹⁹⁹ Pallaksen matkailukeskuksen laajennushankkeeseen voidaan soveltaa näkemystä vastakkaisista julkisista ja yksityisistä intresseistä sekä näkemystä siitä, että tapauksessa esitetyllä intressitiedolla oli keskeinen asema oikeudellisessa päätöksenteossa.

Ympäristöjärjestö WWF:n mukaan lakiehdotus oli puutteellinen luonnonsuojelua koskevien selvitysten osalta. Lapland Hotels taas piti esitykseen sisältyvää elinkeinoarviointia riittämättömänä. Näin ollen nämä kaksi vastakkaista tahoa, ympäristöjärjestö ja yksityinen yritys, argumentoivat omissa lausunnoissaan hyvin vastakkaisilla tavoilla ja vastakkaisiin intresseihin nojaten. Tästä vastakkainasettelusta ilmenee hyvin se, kuinka oikeudella on erilainen merkitys yhteiskunnan eri toimijoille²⁰⁰.

4.3.3 Lainsäädäntöhankkeen ongelmakohtia

Mielenkiintoista Pallas-Yllästunturin kansallispuistoa koskevassa lakimuutoksessa on se, että monista perusteista huolimatta asiaa ei koskaan käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Ainaana lakimuutosta käsitelleenä valiokuntana toimi näin ollen ympäristövaliokunta.

Perustuslakivaliokunnan tärkeimpänä tehtävänä on valvoa ennakolta, että jo lakien säätämismisvaiheessa huomioidaan perustuslain ylemmänasteisuus suhteessa tavallisiin lakeihin. Normihierarkian mukaisesti perustuslaki määrittää alemmanasteisten lakien säätämistavan ja järjestyksen, sekä sen, ettei tavallisella lailla voida muuttaa perustuslain sisältöä. Tämän

¹⁹⁸ Laakso 2012, s. 374.

¹⁹⁹ Laakso 2012, s. 397–398.

²⁰⁰ Nykänen 2013, s. 21.

tehtävän toteuttamiseksi lakien säädöskontrollin tulee olla toimivasti ja tehokkaasti järjestetty. Suomalaisen säädöskontrollijärjestelmän korkeimpana toimijana ja vallankäyttäjänä voidaan siten nähdä perustuslakivaliokunta.²⁰¹ Saraviidan mukaan lakiehdotusten toimittaminen perustuslakivaliokuntaan on eduskuntakäytännöstä riippuvainen. Perustuslakivaliokunnan lausunto on pyydettävä aina silloin, kun lakiehdotuksen perustuslainmukaisuus voidaan kyseenalaistaa.²⁰² Tämän päivän tilanne on se, että suuri osa nykyisistä laeista säädetään ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.²⁰³ On selvää, että lakimuutos, jolla poiketaan luonnonsuojelulaissa säädetyistä rauhoitussäännöksistä, käsiteltiin asianmukaisesti ympäristövaliokunnassa. Kyseessä oli melko periaatteellinen muutos Suomen luonnonsuojelulainsäädäntöön.

Mikäli lakiesitys olisi käsitelty perustuslakivaliokunnassa, valiokunta olisi voinut ottaa kantaa esimerkiksi siihen, mikä oli tilanne lakiesityksen (HE 195/2009 vp) ja perustuslain 20 §:n välillä. Kyseinen PL 20 § koskee vastuuta ympäristöstä. Vastuu luonnosta ja ympäristöstä kuuluu kaikille. Erityinen luonnon turvaamisvelvoite on säädetty julkisen vallan tehtäväksi. Perustuslakivaliokunta olisi voinut esimerkiksi arvioida, miten riski Pallas-Yllästunturin kansallispuiston toimimisesta ennakkotapauksena vaikuttaisi kaikille kuuluvaan vastuuseen ympäristöstä.

Luonnonsuojelua koskevien näkökohtien lisäksi lakimuutokseen liittyi monia lakien säätämistä koskevia teknisiä seikkoja, kuten oikeusministeriön huomioimat lakiesityksessä esitetty sääntelymallin epäselvyys sekä piirteet *lex in casu* -sääntelystä²⁰⁴. Asian käsittelemistä perustuslakivaliokunnassa olisi puoltanut mielestäni myös eduskunnan asema yksittäisen hankkeen ratkaisijana. Kyse on perustuslain kannalta hyvin olennaisesta asiasta, PL 3 §:n mukaisesta valtiollisten tehtävien jakamisesta. Tämä yksittäinen tapaus ratkaistiin annetusta kritiikistä ja vallanjaon periaatteiden vaarantumisesta huolimatta eduskunnassa. Perustuslakivaliokunta olisi näin ollen voinut antaa oman lausuntonsa lakiesityksestä, erityisesti esityksen sisältämistä kasuistisista piirteistä. Lavapuro kuitenkin toteaa, että edes perustuslakivaliokunnan harjoittaman ennakovalvonnan kautta ei ole mahdollista varmistua siitä, ettei laki osoittaudu jälkikäteen jossakin tilanteessa perustuslain kanssa ristiriitaiseksi eikä ennak-

²⁰¹ Jyräki – Husa 2012, s. 345.

²⁰² Saraviita 2000, s. 362.

²⁰³ Lavapuro 2010c, s. 90

²⁰⁴ OM 49/43/2008, s. 1–2.

kovalvonnan kautta ole mahdollista varautua kaikkiin ongelmiin tuottaviin soveltamistilanteisiin²⁰⁵. Pallas-Yllästunturin lakimuutoksen kohdalla esitettiin kuitenkin jo lain valmisteluvaiheessa monia päteviä huomioita siitä, mitä vaikutuksia muutoksella saattaisi olla tulevaisuudessa. Perustuslakivaliokunta olisi voinut esittää oman arvionsa näistä uhkakuvista. Lisäksi se seikka, että ylipäänsä säädettiin laki, joka tekee poikkeuksen lakiin, joka on jo valmiiksi yksittäistapauksellinen, olisi omasta mielestäni ollut riittävä peruste lain käsittelemiseksi perustuslakivaliokunnassa.

Mistä sitten johtui, ettei lakiesitystä käsitelty perustuslakivaliokunnassa? Edellä olen esittänyt monia syitä, jotka olisivat puoltaneet asian käsittelemistä valiokunnassa, jonka tehtävänä on valvoa lakien perustuslain mukaisuutta. Yhtenä syynä voi olla se, että lakimuutos nähtiin perustuslain kannalta vähäpätöisenä ja merkityksettömänä. Perustuslakivaliokunta olisi hyvin suurella todennäköisyydellä joutunut ottamaan kantaa eduskunnan asemaan yksittäisen tapauksen ratkaisijana, kuten myös vallanjakoa koskevien periaatteiden vaarantumiseen. Lavapuron kritiikin mukaan yksi perustuslakivaliokunnan keskeisistä ongelmista tänä päivänä onkin juuri se, että lakien perustuslainmukaisuuden valvonta ei kykene pitämään riittävästi kiinni perustuslain sisällöllisen sitovuuden vaatimuksista²⁰⁶. Tämä skenaario olisi saattanut toteutua vallanjakoa koskevien periaatteiden osalta, mikäli lakiesitys olisi käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

Tuorin mukaan organisatorisessa vallanjaossa keskeiset valtio-organit on eriytetty toisistaan *in abstracto*: valtioelimet ovat toisistaan erillisiä aseman ja kompetenssin perusteella. Vallanjaon velvoittavan sisällön selvittämiseksi on kuitenkin pohdittava valtiosäännön organisatorisen jaon ehdottomuutta ja siitä poikkeamisen mahdollisuutta.²⁰⁷ Perustuslakivaliokunta olisi voinut esittää oman näkemyksensä Tuorin valtiollisten toimintojen välisestä ehdottomuudesta sekä siitä, miksi jakoon sallitaan tehtävän poikkeuksia. Tämä kannanotto olisi myös antanut kuvaa siitä, onko vallanjaon periaatteista kehittynyt Saraviidan esittämää tavanomaista valtiosääntöoikeutta, jossa uudet rakenteet voivat syrjäyttää perustuslain tekstin²⁰⁸.

²⁰⁵ Lavapuro 2010c, s. 90.

²⁰⁶ Lavapuro 2010b, s. 244.

²⁰⁷ Tuori 2005, s. 1028–1029.

²⁰⁸ Saraviita 1997, s. 46.

Pallas-Yllästunturin kansallispuiston luonne eräänlaisena ennakkotapauksena herättää myös monia kysymyksiä. Ympäristövaliokunta painotti selkeästi, että Pallas-Yllästunturilla sijaitsevan hotellin laajentaminen ei merkitse ennakkotapausta kansallispuistossa rakentamisesta. Kun eduskunta hyväksyi laajentamista koskevan lakiesityksen, syntyi samalla oleellinen muutos luonnonsuojelulain määrittämiin reunaehtoihin. Tietyllä tavalla muutos vaikutti kansallispuistoille annettuun suojaan. Kun poikkeus sääntöön on kerran sallittu, on kynnys mahdollisesti matalampi seuraavalla kerralla. Tällöin voi olla haasteellista perustella pätevästi, miksi vastaavanlaista muutosta tai muuta poikkeusta ei voitaisi toteuttaa uudestaan. Majoituspalvelujen rakentaminen ei tule enää kysymykseen²⁰⁹, mutta tästä huolimatta tulkinnanvaraa saattaa jäädä muulle rakentamiselle. Rakentamisen ohella toimet voisivat tulevaisuudessa koskea jotain muuta puistojen tarkoitusta tai tehtävää vaarantavaa toimintaa. Etenkin siinä tapauksessa, että olosuhteet ovat jollain tasolla yhteneväiset, esimerkiksi pakottavien intressien osalta. Tai kuten ympäristövaliokunta on itse todennut, tarpeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden vuoksi²¹⁰.

Suomesta löytyy Pallas-Yllästunturin kansallispuiston lisäksi vain Kolin kansallispuisto, jossa harjoitetaan myös hotellitoimintaa.²¹¹ Kolin kansallispuistossa sijaitseva Metsähallituksen omistama hotellikiinteistö uudistettiin vuosien 2012 ja 2013 aikana. Hotellia vuokraa Pohjois-Karjalan Osuuskauppa PKO.²¹² Kolin kansallispuiston matkailupalvelujen kehittäminen on turvattu asetuksella Kolin kansallispuistosta. Asetuksen 7 §:n mukaan: ”Alueella sijaitsevat matkailupalvelujen ja rinnetoimintojen alueet ja toiminnot turvataan Kolin kansallispuistoa toteutettaessa.” Suomen luonnonsuojeluliitto (SLL) valitti yhdessä Pohjois-Karjalan luonnonsuojelupiirin kanssa hotellille myönnetystä rakennusluvasta. SLL:n mukaan hotellille myönnetty rakennuslupa oli lain vastainen. Liiton mukaan laajennukset oli esitetty lupahakemuksessa harhaanjohtavasti muutostöinä ja näin ollen SLL vaati rakennusluvan ja muiden toimenpidelupien hylkäämistä.²¹³ Lieksan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta jätti kuitenkin tutkimatta valituksen vedoten siihen, että kyseessä olevilla yhdistyksillä ei ollut valitusoikeutta päätökseen. Kolilla sijaitsevan hotellin kunnostus suoritettiin ainoastaan muutostöinä, sillä hotellin laajentaminen olisi vaatinut lakimuutoksen.²¹⁴

²⁰⁹ YmVM 5/2010 vp, s. 3–4.

²¹⁰ YmVM 5/2010 vp, s. 2.

²¹¹ YmVM 5/2010 vp, s. 3.

²¹² YLE uutiset 30.5.2012: PKO rakentaa Kolille kylpylän ja uusii hotelli- ja ravintolatilat.

²¹³ SLL tiedote 2012: Kolin hotellin laajennuslupa on vastoin lakia.

²¹⁴ YLE uutiset 5.10.2012: Hotelli Kolin rakennustyöt käyntiin.

Suomessa ei näin ollen ole Pallas-Yllästunturin ja Kolin kansallispuistojen lisäksi muita hotellitoimintaa harjoittava kansallispuistoja. Tämä saattoi olla yksi syy siihen, miksi uskallettiin säätää niinkin merkittävän muutoksen ja poikkeuksen tekevä laki, kuin laki Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta. Lainsäätäjän oli turvallista nojata siihen faktaan, että vastaavanlaisia kansallispuistoja ei ole muita. Olosuhteet eivät siten voi tulevaisuudessa olla yhtenevät.

Mutta mikä olisi tilanne, jos Kolilla sijaitsevaa hotellia haluttaisiin joskus tulevaisuudessa laajentaa vaikkapa sen rapistuttua? Laajennusta voitaisiin perustella samoilla argumenteilla kuin Pallaksen matkailukeskuksen kohdalla, eli yrityksen taloudellisen aseman parantamisella ja toimien tarpeellisuudella. Lain yleisyyden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta olisi ongelmallista, mikäli samanlainen tilanne tulisi lainsäätäjän eteen ja vaatimukset evättäisiin. Nähtäväksi kuitenkin jää, millä tavalla Pallas-Yllästunturin poikkeuksellinen hotellihanke tulee tulevaisuudessa vaikuttamaan muiden rakennushankkeiden tai poikkeusten toteuttamiseen kansallispuistoissa.

4.4 Nykytilanne

Kiinteistö Oy Hotelli Pallaksen suunnittelema matkailukeskuksen laajennushanke ei ole osoittautunut aikataulultaan nopeaksi. Hankkeen toteutumisen edellytyksenä on laajentamisen mahdollistavan asemakaavan laatiminen alueelle maankäytön ohjaustarpeen vuoksi²¹⁵. Eduskunta hyväksyi lain hotellin laajentamisesta viisi vuotta sitten vuonna 2010. Laki Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta määrittelee reunaehdot kyseisessä kansallispuistossa tapahtuvalle rakentamiselle ja myös kaavoituksen tulee toteutua lain säännösten rajoissa. Laajennuksen kaavatyo laitettiin alulle vuonna 2014, kun Muonion kunta julkaisi Pallastunturin asemakaavasta kuulutuksen 17.3.2014. Tuolloin kuulutuksessa esitettiin, että kaavaehdotus oli tarkoitus saattaa kunnanvaltuuston käsittelyyn alkuvuodesta 2015²¹⁶. Kuitenkin Muonion kunnanvaltuuston 24.3.2015 päätystä pöytäkirjasta ilmenee, että kaavoitustyö on käynnistetty ja tavoitteena on käsitellä kaava valtuustossa alkuvuodesta 2016.²¹⁷

²¹⁵ HE 195/2009 vp, s. 2.

²¹⁶ Muonion kunnanhallituksen kuulutus Pallastunturin matkailukeskuksen asemakaavasta 17.3.2014, s. 2.

²¹⁷ Muonion kunnanvaltuuston kokous 24.3.2015, s. 30.

Laajentamishankkeen mahdollistavan lain hyväksymisestä on kulunut aikaa yli viisi vuotta. Tutkimuksen valmistumishetkellä Pallastunturin matkailukeskuksen asemakaava ei ollut edennyt kunnanvaltuuston käsiteltäväksi. Lakihankkeen takana oli hallituksen esityksen mukaan tarve kunnostaa ja uudistaa matkailukeskuksen hotelli nykyajan vaatimusten tasolle sekä samalla laajentaa majoitustiloja yritystoiminnan taloudellisten toimintaedellytysten parantamiseksi²¹⁸. Aikaa on kulunut useita vuosia, eikä hotellia ole vielä päästy kunnostamaan tai laajentamaan. Syitä laajennuksen viivästymiselle voi olla monia. Yhtenä vaihtoehtona voi olla yksinkertaisesti se, että byrokratia ottaa oman aikansa. Toisaalta vallitseva taloudellinen tilanne on saattanut myös vaikuttaa hankkeen etenemiseen. Lama on voinut osaltaan olla osallisena siihen, että laajennushankkeen aloitusta on lykätty taloudellisesti vakaampien aikojen toivossa.

Kansallispuistoihin on liittynyt eri aikoina hyvin erilaisia arvoja ja niiden merkitystä on tullut monella eri tavalla. 1990-luvulta alkaen kansallispuistoilla on ollut kasvava merkitys matkailun kannalta. Luontomatkailu on myös nykyisin yksi merkittävä syy perustaa uusia kansallispuistoja. Kansallispuistoihin houkutellaan turisteja, joille halutaan tarjota kattavat ja ajan henkeä vastaavat palvelut. Näillä alueilla lisääntyvä luontomatkailu on luonnollisesti tärkeä elinkeino ja kansallispuistoista uskotaan olevan taloudellista hyötyä.²¹⁹ Tästä näkökulmasta katsottuna on ymmärrettävää, että myös Pallas-Yllästunturin kansallispuistossa sijaitseva hotelli halutaan päivittää vastaamaan tämän päivän tarpeita. Merkitystä on kuitenkin sillä, mitä kautta päivitys toteutetaan. Pallas-Yllästunturin kansallispuiston kohdalla vaadittiin poikkeuksen tekemistä valmiiksi yksittäistapaukselliseen lakiin ja samalla luonnonsuojelulainsäädäntöön, josta valtuutus alkuperäiseen Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain säätämiseen on peräisin.

Voidaan pohtia, miksei korjausta ja entisöintiä toteutettu hotellin nykyisessä laajuudessa ja otettiinko tämän mahdollisuuden tarjoamat edut huomioon riittävällä tavalla. Mikäli hotellin kunnostus olisi suoritettu ainoastaan muutostöinä kuten Kolilla, olisi välttytty aikaa ja vaivaa vievältä lainsäädäntö- ja kaavoitusprosessilta. Voi myös olla, että tällaisissa olosuhteissa hotellia olisi jo kunnostettu ja uudistettu. Tässä tapauksessa suurin painoarvo oli kuitenkin hotellin laajentamisella. Hieman ironista on se, että laajennushankkeen myötä matkailukeskuksen todellinen majoituskapasiteetti ei tule merkittävästi suurenemaan, kun huomioidaan 4 a

²¹⁸ HE 195/2009 vp, s. 2.

²¹⁹ Puhakka – Rytteri 2008, s. 140–141.

§:n edellytys asuntovaunualueen poistosta ja tämän poiston myötä menetettävät vuodepaikat. Nämä näkökohdat huomioiden on toivottavaa, että hotellin laajennuksella ja kunnostuksella saavutetaan lopulta toivotut vaikutukset, jotka koskivat kansallispuiston matkailua ja yrityksen taloudellisen aseman parantumista. Toivottavaa olisi myös se, että näillä toimilla pystytään vaikuttamaan positiivisella tavalla koko kansallispuiston asemaan.

4.5 Yhteenveto

Päättävässä luvussa olen tarkastellut lakia Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamista. Luvun alussa pohdin *lex in casu* -sääntelyn luonnetta sekä sen suhdetta vallanjakoa koskeviin periaatteisiin. Tämä tiettyä tilannetta tai tarkoitusta varten lain muodossa annettu, tiettyä henkilöä tai tapausta koskeva toimi voi olla ristiriidassa perustuslain 3 §:ssä mainittujen valtiollisten perustehtävien erottelun kanssa, mikäli toimi suoritetaan eduskuntalain muodossa.²²⁰

Kansallispuistoja koskevat reunaehdot on määritelty luonnonsuojelulaissa. Pallas-Yllästunturin kansallispuiston kannalta mielenkiinto kohdistuu erityisesti luonnonsuojelulain 13–15 §:ään, joissa määritellään puistoja koskevat rauhoitussäännökset. Juuri näihin rauhoitussäännöksiin laki Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta tekee poikkeuksen 4 a §:llä. Eduskunnan hyväksyttyä lain rakentaminen Pallastunturin matkailukeskuksen alueella tuli mahdolliseksi. Kyseessä on toiminta, jonka luonnonsuojelulainsäädäntö lähtökohtaisesti kieltää. Lakilisäys on kyseenalainen vallanjako-opin kannalta. Eduskunta säati lain, jolla se lain todellisten tarkoituksien ohella loi yksittäistapauksellisen erioikeuden, joka ei koske muita kansallispuistoja. Tämä seikka nousi esiin myös oikeusministeriön antamassa lausunnossa, jossa ministeriö otti kantaa *lex in casu* -tyyppisen sääntelyn välttämisperiaatteeseen²²¹.

Ongelmista, jotka liittyvät vallanjaon aineelliseen toteutumiseen on Sipposen mukaan pyritty selviämään toteamalla, että vallanjakoa ei ole tarkoitus toteuttaa tavalla, joka on aineellisesti tinkimätön. Tämä merkitsee sitä, että vallanjaosta on olemassa merkittäviä poikkeuksia. Tällaisissa tilanteissa on kuitenkin tutkittava poikkeusten laajuutta vallanjakoon.²²² Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttaminen edustaa Sipposen esittämää

²²⁰ Jyräki – Husa 2012, s. 220–221.

²²¹ OM 49/43/2008, s. 1.

²²² Sipponen 1965, s. 464.

poikkeusta vallanjakoon. Vallanjakoa koskevista periaatteista oltiin valmiita tinkimään muiden intressien kustannuksella. Se kuinka laajan poikkeuksen laki tekee vallanjakoon riippuu osaltaan siitä, mitä vaikutuksia tällä lailla on, ja miten yksittäistapauksellisten lakien säätämiseen tullaan suhtautumaan tulevaisuudessa.

Luonnonsuojelutahot ja hotellitoiminnasta vastaava Lapland Hotels esittivät kukin omat näkemyksensä lakimuutoksen tarpeellisuudesta sekä siitä, kuinka kattava laajentamishankkeen tulisi olla. Ympäristöjärjestö WWF:n puolelta esiin nousi huoli hyötyjien ja haitankärsijöiden välisestä epätasapainosta²²³, kun taas Lapland Hotels katsoi lopullisen hallituksen esityksen olevan riittämätön turvaamaan alueen kestävä kehitystä²²⁴. Loppujen lopuksi tarve säätää kansallispuistossa rakentamisen mahdollistava laki oli tärkeämpää, kuin periaate siitä, että *lex in casu* ei tulisi säätää.

²²³ Pallas-lakiesitys: taustatietoa riskeistä, WWF Suomi 2009, s. 3.

²²⁴ Lapland Hotelsin lausunto ympäristöministeriölle 6.3.2009 s. 7.

5 LEX JOKELA

5.1 Jokela 7.11.2007

Tekopäivänä 7.11.2007 tekijä ei mennyt ensimmäiselle koulutunnille vaan aloitti kello 8.37 nettisurffauksen. Kello 9.33 hän latasi YouTube-sivustolle videotiedoston, jossa on aluksi kuva koulukeskuksesta lammen suunnasta kuvattuna ja sen jälkeen punaiseksi muokattu kuva tekijästä ase kädessä osoittamassa kameraa kohti. Taustalla soi industrial rock -musiikki. Kello 11 jälkeen hän vielä käsitteli teksti-, video- ja äänitiedostoja sekä kirjoitti koulusurmien toteuttajille omistettuun nettiyhteisöön, että tänään tehdään historiaa.²²⁵

Marraskuisena keskiviikkona vuonna 2007 Jokelan lukion opiskelija ampui laillisella pistoolillaan kuusi lukiolaista, rehtorin ja koulukeskuksen terveydenhoitajan. Lopuksi 18-vuotias abiturientti surmasi itsensä. 20 minuuttia kestänyt ammuskelu vaati yhteensä 9 ihmisen hengen. Tuusulan Jokelan koulukeskuksessa sattuneesta ampumavälikohtauksesta tuli ampujan uhkauksen mukaisesti historiaa, sillä tapahtumahetkellä teko oli Suomen vakavin kouluväkivaltatapaus. Koulusurmat hiljensivät koko Suomen aina valtiojohtoa myöten. Eduskunta keskeytti tapahtumapäivänä istuntonsa ja ampumavälikohtausta seuranneena päivänä toteutettiin hallituksen esittämä suruliputus koko maassa. Jäljellä oli enää sanoin kuvaamaton järkytys, viha ja suru. Suuren luokan katastrofit ja rikokset, tässä tapauksessa Jokelan koulusurmat, ovat poliisin sekä pelastus- ja opetustoimen näytön paikkoja.²²⁶ Osataanko poikkeuksellisessa tilanteessa toimia oikein, olisiko tilanne voitu välttää ja mitä tapahtuneesta seuraa? Toisaalta tämän kaltaiset kriisitilanteet ovat tulikokeita myös lainsäätäjälle. Sekä pelastustyöntekijöiden että lainsäätäjän on osattava toimia paineen alla tehokkaasti ja oikein. Vaikeissa tilanteissa joudutaan kuitenkin yleensä tekemään vaikeita ratkaisuja. Jokelan tapauksessa lainsäätäjän oli suoritettava vaikeaa punnintaa eri arvojen ja intressien välillä.

Jokelan koulusurmien tapahtumahetkellä suuronnettomuudet ja muut onnettomuudet tutkittiin onnettomuuksien tutkinnasta annetun lain (373/1985) ja asetuksen (79/1996) nojalla.²²⁷

²²⁵ Jokelan koulusurmat, tutkintalautakunnan raportti 2009, s. 19.

²²⁶ Raittila et al. 2008, s. 7–12.

²²⁷ Onnettomuuksien tutkinnasta annettu laki ja asetus on sittemmin kumottu turvallisuustutkintalailla (525/2011).

Koska Jokelan kohdalla kyseessä ei ollut onnettomuus vaan rikollinen teko, ei onnettomuuksien tutkinnasta annetun lain nojalla voitu asettaa tutkintalautakuntaa tapahtumien kulkua selvittämään. Laajamittainen tutkinta tuli siten mahdollistaa muulla tavoin. Tutkinnan tarpeellisuutta ja tapauksen verrattavuutta suuronnettomuustutkintaan perusteltiin hallituksen esityksessä seuraavasti: ”Kokonaiskuvan saamiseksi ja vastaavankaltaisten tapahtumien ennalta ehkäisemiseksi pidetään tarpeellisena tutkia tapahtumaa kattavasti samaan tapaan kuin tutkitaan suuronnettomuuksia ja eräitä muita onnettomuuksia.” Tutkinnan tarkoituksiksi asetettiin *yhteisen yhteiskunnallisen turvallisuuden parantaminen*. Tarkoituksena oli tapauksen tarkastelun kautta selvittää muun muassa se, miten vastaavanlaisia tapauksia voitaisiin ehkäistä tulevaisuudessa. Marraskuun lopulla vuonna 2007 oikeusministeriö asetti työryhmän valmistelemaan Jokelan tapahtumia tutkivaa lautakuntaa. Osana työryhmän työtä syntyi hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Jokelan koulukeskuksessa sattuneiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta (HE 51/2008 vp).²²⁸

Työryhmän tehtäväksi oli asetettu niiden kysymysten määrittely, joita oli tapahtumien johdosta tutkittava ja selvitettävä. Hallituksen esitys johti työryhmän valmistelemaan lakiin, joka sai lopulta nimen laki eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta. Tämän lain nojalla valtioneuvosto asetti 6.11.2008²²⁹ Jokelan tutkintalautakunnan. Lopputulemana oikeusministeriö julkaisi vuonna 2009 tutkintalautakunnan laatiman raportin surmateoista ja pelastustoimista. Raportti on systemaattinen ja yksityiskohtainen selvitys tekopäivän tapahtumista ja teon taustoista. Se koostuu faktaosasta ja analyysiosasta. Raportin loppuun on kirjattu tutkintalautakunnan suositukset.²³⁰

Seuraavassa luvussa käyn läpi lain eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta. Tarkastelen lakihankkeen lähtökohtia sekä tämän poikkeuksellisen lain sisältöä. Analysoin myös lain *lex in casu* -ulottuvuutta ilmentäviä piirteitä.

²²⁸ HE 51/2008 vp, s. 3.

²²⁹ Laki eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta tuli voimaan 4.11.2008, joten tutkintalautakunta asetettiin miltei välittömästi lain voimaan tulon jälkeen. Nopea lainsäädäntötyö sekä tutkintalautakunnan pikainen asettaminen ilmentävät tilanteen poikkeuksellisuutta.

²³⁰ Jokelan koulusurmat, tutkintalautakunnan raportti 2009, alkusanat.

5.2 Laki eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta

5.2.1 Lähtökohdat

Toinen *lex in casu* -sääntelyä kuvastava esimerkkitapaus, Lex Jokela, perustuu hallituksen esitykseen laiksi Jokelan koulukeskuksessa sattuneiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta (HE 51/2008 vp). Esityksen tarkoituksena oli säätää laki Jokelan koulukeskuksessa sattuneiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta. Tapahtuman tutkinnasta vastaisi jo aiemmin mainittu tutkintalautakunta. Esityksen mukaan tutkinnassa tultaisiin selvittämään tapahtumien kulkua ja viranomaisten sekä muiden toimintaan osallistuneiden toimia tapahtumien johdosta sekä tapahtumasta johtuneita seurauksia. Tämän lisäksi tarkoitus oli selvittää oppilas- ja opiskelijahuollon sekä sosiaali- ja terveystalouden ja opetustoimen toimintaa ennalta ehkäisevässä työssä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon, poliisin, pelastustoimen ja opetustoimen varautumista poikkeaviin tilanteisiin oppilaitoksissa. Tarkoituksena oli, että mahdollisimman pian voimaan tulevasta laista löytyisi säännökset tutkintalautakunnan asettamisesta, tutkinnan suorittamisesta ja lautakunnan tekemästä tutkintaraportista. Kyseinen laki mahdollisti tapahtumien yksityiskohtaisen tutkinnan, mikä ei olisi ollut mahdollista onnettomuuksien tutkinnasta annetun lain nojalla, sillä tällä kertaa kyseessä oli rikollinen teko.²³¹ Paine saada eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta annettu laki voimaan mahdollisimman pian ilmenee paitsi lakia koskevasta hallituksen esityksestä, niin myös siitä, että koulusurmien jälkeen oikeusministeriö asetti pikaisesti työryhmän valmistelemaan asioita tutkintalautakuntaa varten.

Alun perin esitetyn lain soveltamisala oli rajattu hallituksen esityksen lakiehdotuksen perustelujen 1 §:n mukaan koskemaan vain Jokelan koulukeskuksessa 7. päivänä marraskuuta 2007 ampumisista suoritettavaa tutkintaa.²³² Tästä syystä kyseinen laki olisi soveltunut ainoastaan yhteen tiettyyn, jo tapahtuneeseen koulusurmaan. Säädetävän lain nimen tuli alkuperäisen esityksen mukaan olla laki Jokelan koulukeskuksessa sattuneiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta.²³³ Toisen koulusurmatapauksen myötä lain soveltamisalaa oli kuitenkin laajennettava. Kauhajoella 23.9.2008 ammattikorkeakoulun opiskelija ampui kesken koetilanteen opettajan ja yhdeksän luokkatoveriaan ja aiheutti yhden vakavan

²³¹ HE 51/2008 vp, s. 1.

²³² HE 51/2008 vp, s. 4.

²³³ HE 51/2008 vp, s. 9.

ampumavamman. Lisäksi hän ampui lukuisia laukauksia, sytytti tulipalon ja lopulta surmasi itsensä.²³⁴ Hallintovaliokunnan mietinnön mukaan säädettävää erillislakia tuli voida soveltaa myös Kauhajoen palvelualojen oppilaitoksessa 23.9.2008 tehtyjen surmatöiden tutkintaan.²³⁵ Näin ollen lain nimike ja soveltamisala muuttuivat siten, että Jokelan ampumatapausta varten kaavailtu tutkintalautakunta voitiin asettaa saman lain (662/2008) nojalla myös Kauhajoen kouluampumistapauksessa. Laissa eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta on siten spesifisti mainittu, että kyseisessä laissa säädetään Jokelan koulukuksessa ja Kauhajoen palvelualojen oppilaitoksessa kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta. 1 §:n nojalla soveltamisalasäännöstä saadaan soveltaa vain Jokelan ja Kauhajoen tapahtumiin. Lain soveltamisala ei siis 1 §:n mukaan ulotu mahdollisesti tulevaisuudessa tapahtuviin kouluampumistapauksiin. Erityisesti lain tarkasti rajattu soveltamisala ilmentää selvällä tavalla niitä piirteitä, jotka Sipponen on *lex in casu* -sääntelylle aikoinaan määritellyt²³⁶.

Eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta annetun lain säätämishetkellä tilanne oli se, ettei ollut lakia, jossa säädettäisiin vastaavanlaisten tapahtumien tutkinnasta. Oletusarvona oli siten se, että vastaisuudessa yhtä laajan tutkinnan suorittamisesta tulisi säätää erikseen uudella, yksittäistapauksellisella lailla.

5.2.2 Tutkinnasta säädettyä

Lain 2 §:ssä säädetään tutkinnan tarkoituksesta sekä tutkinnassa selvitettävistä asioista. Hallituksen esityksen mukaan pykälässä on kuvattu pääpiirteissään se, mihin tutkinnalla pyrittiin ja minkä laajuinen tutkinnan sisältö tulisi olemaan. Viranomaisten toiminnan tutkimisen lisäksi 2 § mahdollisti tiedotusvälineiden toiminnan tarkastelun tapahtuman yhteydessä. Toimia pidettiin tarpeellisena kokonaiskuvan hahmottamiseksi. Jokelan ampumisten yhteydessä tiedotusvälineiden toiminta ja harjoitetun toiminnan eettisyys joutuivat julkisen arvostelun kohteiksi. Tätä ilmentää muun muassa se, että hyvää journalistista tapaa valvova Julkisen sanan neuvosto antoi keväällä 2008 kaksi yksityiselämän suojaan liittyvää kanteluratkaisua

²³⁴ Kauhajoen koulusurmat, tutkintalautakunnan raportti 2010, s. 17.

²³⁵ HaVM 13/2008 vp, s. 2–3.

²³⁶ Sipponen 1965, s. 163.

Jokelan tapahtumien tiimoilta.²³⁷ Marraskuun lopulla 2007 Tampereen yliopiston tiedotusopin laitoksen Journalismin tutkimusyksikkö sai tehtäväkseen laatia Jokelan koulusurmia koskevan mediatutkimuksen. *Jokelan koulusurmat mediassa* oli nopealla tahdilla suoritettu tutkimus, jonka tarkoituksena oli vastata median toimintaa koskeviin kysymyksiin. Huomiota kiinnitettiin erityisesti toimittajien ja uhrien kohtaamisiin, uutisointiin verkossa sekä siihen, miten rikoksen syitä, syyllisyyttä ja surua käsiteltiin journalismissa. Yhtenä tutkimuksen lähtökohtana oli Jokelan nuorten esittämä kritiikki toimittajia kohtaan.²³⁸ Tutkintalautakunnan raportissa²³⁹ median toiminnasta todetaan seuraavaa: ”Pelastuneita häirittiin ja sokkitilanteessa olevia haastateltiin. Osassa tapauksia nuoret eivät tienneet keskustelleensa toimittajan kanssa, kun nämä olivat nuorten kanssa samassa joukossa kriisikeskuksen lähettyvillä. Jotkut toimittajat soittivat uhrien ovikelloa, toisessa kädessä kukat toisessa mikrofoni.”²⁴⁰

Tiedotusvälineiden tarkastelun lisäksi tutkinnan tarkoituksena oli selvittää internetin ja tietokonepelien tarjoamaa myötävaikutusta.²⁴¹ Jokelan tutkintalautakunnan raportissa on esitetty varovainen arvio siitä, että väkivaltaisten pelien pelaaminen saattaa olla osatekijänä väkivaltaisen ajattelumallin omaksumisessa.²⁴² Tutkintalautakunnan mukaan Jokelan kouluampuja oli osoittanut kiinnostusta Yhdysvalloissa tapahtuneisiin kouluampumisiin ja oli perehtynyt niihin pääasiallisesti internetin välityksellä. Tämän lisäksi hän oli aktiivinen jäsen eräässä yhdysvaltalaisista koulusurmaa käsittelevässä yhteisössä. Muutamaa päivää ennen surmatekoa tekijä latsi internettiin ”luonnollisen valitsijan” manifestinsa, jota hän oli kirjoittanut toukokuusta 2007 lähtien.²⁴³ Huomioon ottaen tekijän vahvat kytkökset internettiin sekä väkivaltaisiin peleihin, oli perusteltua, että tutkinnassa huomioitiin kyseisten kanavien vaikutukset, ottaen huomioon vastaavanlaisten valitettavien tekojen ennaltaehkäisy ja valvonnan.

Eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta annetun lain 3 § koskee tutkintalautakunnan asettamista. Valtioneuvoston asettama ja oikeusministeriön yhteydessä toimiva

²³⁷ HE 51/2008 vp, s. 4.

²³⁸ Jokelan koulusurmat mediassa 2008, s. 7–8.

²³⁹ Kts. lisää viestintien toiminnan tutkinnasta Jokelan koulusurmat, tutkintalautakunnan raportti 2009, s. 97–102.

²⁴⁰ Jokelan koulusurmat, tutkintalautakunnan raportti 2009, s. 97.

²⁴¹ HE 51/2008 vp, s. 4.

²⁴² Jokelan koulusurmat, tutkintalautakunnan raportti 2009, s. 96.

²⁴³ Jokelan koulusurmat, tutkintalautakunnan raportti 2009, s. 103 ja 18–19.

lautakunta suorittaa tehtävänsä itsenäisesti ja riippumattomasti. Hallintovaliokunnan mietinnön mukaisesti pykälää laajennettiin ja selkeytettiin siten, että *kunkin* tapahtuman tutkintaa varten voidaan asettaa oma lautakuntansa²⁴⁴. Tätä kautta tutkintalautakunta voitiin asettaa sekä Jokelan että Kauhajoen koulusurmissa. Huomionarvoista on, että hallituksen esityksen laadintahetkellä Kauhajoen koulusurmia ei ollut vielä tehty. Lain 4, 5 ja 6 § koskevat lautakunnan kokoonpanon ja tutkinnan teknisiä piirteitä. 4 §:n mukaan lautakunnan jäsenillä tulee olla asiantuntemusta asioista, jotka ovat tutkinnan kannalta keskeisiä. Jokelan tutkintalautakunnan jäsenet olivat muun muassa oikeusministeriön, sisäasianministeriön, opetusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön johtavissa asemissa toimivia henkilöitä²⁴⁵. 5 §:n mukaan lautakunnan puheenjohtajaan, jäseniin ja sihteerin sekä lautakunnan mahdollisiin asiantuntijoihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta. 6 § koskee selvityksen hankintakeinoja, joita lautakunnalla on käytössään. Tutkinnan toimittamiseksi lautakunnalla on lain mukainen oikeus tutustua tapahtumapaikkaan, esineisiin ja asiakirjoihin²⁴⁶. Lautakunnalle kuuluvasta tiedonsaantioikeudesta säädetään erikseen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa keskeiseen asemaan nousseesta tiedonsaantioikeudesta säädetään 7 §:ssä. Lavapuron mukaan perusoikeuksien näkökulmasta merkittävimmät säännösehdotukset sisältyivät 9 §:n ohella juurikin lakiehdotuksen 7 §:ään.²⁴⁷ Kyseiset lainkohdat olivat merkittäviä myös perustuslain sekä lain säätämisyjärjestyksen kannalta. Tämän lisäksi ne ilmentävät niitä intressejä, jotka vaikuttivat lainsäätämisen taustalla. Edellä esitetyistä syistä tulen käsittelemään niitä tarkemmin ja perusteellisemmin tutkimuksen seuraavassa luvussa muun muassa perustuslain ja perustuslakivaliokunnan antaman lausunnon valossa.

Eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta annetun lain 8 § koskee virka-apua. Sen mukaan viranomaiset ja valtion laitokset ovat velvollisia tarjoamaan lautakunnalle virka-apua sen niin pyytäessä. Tällä avulla tarkoitetaan viranomaisten ja valtion laitosten toimivaltaan kuuluvia selvityksiä ja tutkimuksia, joita lautakunta ei voi itse suorittaa. 10 §:n momentin 1 mukaan lautakunnan laatima tutkintaselostus tulee antaa valtioneuvostolle. Tutkintaselostuksen pohjalta valtioneuvosto tekee päätöksen tarvittavista toimista. Hallituksen esityksen mukaan 10.1 §:n vastasi nyt jo kumotun onnettomuuksien tutkinnasta annetun lain

²⁴⁴ HaVM 13/2008 vp, s. 3.

²⁴⁵ Jokelan koulusurmat, tutkintalautakunnan raportti 2009, alkusanat.

²⁴⁶ HE 51/2008 vp, s. 5.

²⁴⁷ Lavapuro 2010a, s. 15.

16.1 §:ää, joka koskee suuronnettomuuksien tutkintaselostusta²⁴⁸. 10.2 §:n mukaan tutkinta päättyy, kun tutkintaselostus annetaan. Päätymisajankohta sisällytettiin lakiin selvyiden vuoksi, samalla tavalla kuin onnettomuuksien tutkinnasta annetun asetuksen 18 §:ssä säädettiin onnettomuustutkinnan päättymisestä²⁴⁹. 11 §:n seuranta kytkeytyy 10 §:ssä säädettyyn toimenpiteiden toteutumiseen. Momentin 1 mukaan valtioneuvoston päätöksen mukaisen toimenpiteiden toteutumisen seuranta kuuluu toimialoittain kunkin ministeriön vastuulle. 2 momentin mukaisesti oikeusministeriö voi halutessaan pyytää viranomaiselta tai valtion laitokselta selvitystä toimenpiteistä, joihin on ryhdytty valtioneuvoston tekemän päätöksen pohjalta. Jälleen kerran onnettomuuksien tutkinnasta annetun asetuksen 26 §:ssä säädettiin vastaavasta ilmoitusvelvollisuudesta onnettomuustutkintakeskukselle²⁵⁰. Käytetystä sääntelymallista on pääteltävissä, että ainakin 8,9,10 ja 11 §:ien taustalla on vaikuttanut vahvasti onnettomuuksien tutkinnasta annettu laki ja asetus, joiden määräyksiä ei voitu kuitenkaan soveltaa kouluampumisiin suoraan.

Lain toiseksi viimeinen 12 § koskee tietojen julkisuutta ja arkistointia. Julkisuuslain (621/1999) 24 §:ssä säädetään salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista. 24.1 §:n kohdan 8 mukaan salassa pidettäviä ovat muun muassa onnettomuuden selvittämistä koskevat asiakirjat ”jos tiedon antaminen niistä vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista, vaarantaisi turvallisuustutkinnan tai sen tarkoituksen toteutumisen, vaarantaisi tiedon saantia tutkintaa varten taikka loukkaisi onnettomuuden, vaaratilanteen tai poikkeuksellisen tapahtuman uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään.” Hallituksen esityksen mukaan tämän kaltainen sääntely oli tarpeen myös Jokelan tapauksessa uhrien oikeuksien, heidän muistonsa ja läheisiensä suojelemiseksi ja tästä syystä lakiehdotuksen 12.1 § laajensi julkisuuslain 24.1 §:n kohdan 8 soveltamisalaa²⁵¹.

Koko eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta annetun lain soveltamisala käsittää vain ja ainoastaan kaksi *jo tapahtunutta* rikollista tekoa. Tarkoituksena oli säädettävän lain kautta mahdollistaa laaja-alainen tutkinta tapahtumien selvittämiseksi. Ensimmäiseen momenttiin sisältyy tavallinen voimaantulosäännös. 13.2 § poikkeaa kuitenkin selvästi

²⁴⁸ HE 51/2008 vp, s. 5.

²⁴⁹ HE 51/2008 vp, s. 5.

²⁵⁰ HE 51/2008 vp, s. 6.

²⁵¹ HE 51/2008 vp, s. 6.

siitä, mitä lakien soveltamisesta normaalisti säädetään ja kuinka niiden voimassaolo ymmärretään. Momenttiin 2 otettiin näet selvyiden vuoksi maininta, että lain 1–9 §:ää *ei sovelleta* sen jälkeen, kun tutkinta on päättynyt²⁵².

5.2.3 Lain *lex in casu* -ulottuvuudesta

Eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta annetun lain 1 § sulkee pois kaiken tulkinnanvaraisuuden sen soveltamisalasta. 13 §:ään otetun määräyksen kautta lainsäätäjä teki ehdottoman selväksi lain niin sanotun elinkaaren. Näiden rajoitusten myötä lakia ei voida soveltaa myöhempiin, vastaaviin tapauksiin yhtäläisin perustein. Lex Jokelaa tutkineen Lavapuron mukaan käytetystä säätämismetodiikasta on selvästi nähtävissä se, että lainsäätäjä on jo lain säätämishetkellä tiedostanut tarkasti rajatun henkilöpiiriin, johon laki tulee soveltumaan. Luonnollisesti laista ilmenevät perusoikeusrajoitukset kohdistuvat suoraan tähän henkilöpiiriin. Lopputulemana on tällöin se, että: ”Kyse on asiallisesti ottaen kahden yksittäisen hallintoasian ratkaisemisesta lain muodossa ja lainsäätäjän ratkaisuin.”²⁵³ Vastoin siis sitä periaatetta, joka on kirjattu PL 3 §:ään ja jota ilmentää Tuorin esittämä organisatorinen vallanjako.²⁵⁴

Hallitus laati lakiehdotuksen, jonka tarkoituksena oli onnettomuuksien tutkinnasta annettua lakia mukaillen mahdollistaa laaja ja perinpohjainen tutkinta. Ehdotus oli tiivis sekä pykälien että sivumääränsä osalta. Tarve tällaiselle laille syntyi ennalta arvaamatta hetkessä. Uudessa tilanteessa vaadittiin nopeaa toimintaa. Toisaalta kiire ja paine valmistella esitys ja saada se läpi saattoivat olla osasyynä siihen, miksi tietyt valtiosääntöoikeudellisesti tärkeät argumentit sivuutettiin. Voidaan pohtia, olisivatko lainsäädännölliset ratkaisut ehkä olleet erilaisia, mikäli laki olisi säädetty vasta molempien surmatöiden jälkeen. Tilanteen toistumista ei kuitenkaan voitu etukäteen tietää ja voi olla, että lainsäätäjä olisi silti toiminut samalla tavalla säätämällä yhden yksittäistapauksellisen lain sen sijaan, että muutoksia olisi tehty jo olemassa olevaan lainsäädäntöön.

Laki eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta ei ole luonteeltaan yleinen eikä abstrakti laki. Se soveltuu *ennalta rajoitettuun* määrään yksittäistapauksia. Kyseinen laki ei

²⁵² HE 51/2008 vp, s. 6.

²⁵³ Lavapuro 2010a, s. 16.

²⁵⁴ Tuori 2005, s. 1028–1029.

kohtelee kansalaisia yhdenvertaisina eikä se kohtelee kaikkia samalla tavalla, jolloin lain eriarvostavaa vaikutusta ei voida sulkea pois. Tämä laki ei myöskään ole Jyrängin kuvaama persoonaton laki, vaan se saa yksilöitävissä olevan henkilöjoukon kasvot.²⁵⁵ Näin ollen se ei täytä niitä vaatimuksia, joita lainsäädännölle on yleisesti asetettu. Asian saamasta painoarvosta kertoo jotain se, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa lakiehdotuksen *lex in casu* -luonne otettiin esiin lyhyesti vasta lausunnon loppumetreillä osiossa ” muita seikkoja ”²⁵⁶.

Lavapuro on kerännyt yhteen ne oikeudelliset osa-alueet, joihin Jokelan ja sittemmin myös Kauhajoen koulusurmien tutkintaa varten säädetty laki aiheutti hänen mielestään ongelmia. Nämä ongelmat kohdistuivat lain yksittäistapaukselliseen luonteeseen, oikeusvaltiolliseen vallanjakoperiaatteeseen, yhdenvertaisuuteen, oikeusturvaan sekä rajoituksiin, jotka kohdistuivat yksityiselämän suojaan.²⁵⁷ Tästä koonnista voidaan huomata, että lain sisältämät ongelmat eivät ole määrältään tai luonteeltaan vähäisiä. Lakiesityksen ainoana ongelmana ei siten ollut se, että säädettiin yksittäistapauksellinen laki. Merkitystä oli myös sillä, että yksittäistapauksellisen lainsäätämisen aiheutui monia muita, muun muassa vallanjakoa koskevia ongelmia.

On totta, että laki kohdistuu kammottavan teon tehneisiin, jo edesmenneisiin henkilöihin. Toisin kuin Pallaksen matkailukeskuksen laajentamishankkeen kohdalla, tarjolla ei ollut samalla tavalla muita vaihtoehtoja toimenpiteiden toteuttamiseksi. Vaikka lakia eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta voidaankin pitää yleisen turvallisuuden kannalta hyväksyttävänä ja jopa toivottavana, se ei tarkoita että laki olisi samaan aikaan valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä tai ongelmaton. Nämä kaksi näkökulmaa on pidettävä toisistaan erillään.

Lavapuro esittää tavoittelemani ajatuksen ytimekkäästi: ”Kun vastakkain asetetaan yleisellä tasolla yhtäältä oikeus yksityiselämään, henkilötietojen ja luottamuksellisten viestien suojaan ja toisaalta potentiaalisten uhrien oikeus elämään, punninta kääntyy herkästi jälkimmäisten hyväksi.” Toisaalta hän asettaa kyseenalaiseksi tällaisten argumenttien juridisen kestävyys.²⁵⁸ Tutkimuksen tarkoituksena ei ole ottaa kantaa siihen, mikä on moraalisesti oikein ja mikä väärin. Sen sijaan tarkoituksena on tarkastella *lex in casu* -lakien säätämisen

²⁵⁵ Jyräki 2000, s. 67–68.

²⁵⁶ PeVL 19/2008 vp, s. 5.

²⁵⁷ Lavapuro 2010a, s. 18.

²⁵⁸ Lavapuro 2010a, s. 18.

johtaneita tapahtumia ja intressejä oikeudellisesta näkökulmasta. Pysin kuvaamaan, millaisia argumentteja *lex in casu* -sääntely voi tuoda esille.

5.3 Suhde perustuslakiin

5.3.1 Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 19/2008 vp)

Toukokuussa 2008 hallituksen esitys (HE 51/2008 vp) lähetettiin valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan. Samalla eduskunta pyysi perustuslakivaliokuntaa antamaan asiasta lausunnon hallintovaliokunnalle.²⁵⁹ Hallintovaliokunta tarkasti lakiesityksen siihen liittyvien teknisten seikkojen osalta, jotka koskivat lain soveltamisalan laajentamista koskemaan sekä Jokelan että Kauhajoen koulusurmia. Perustuslakivaliokunnassa lakiesitystä käsiteltiin muun muassa tutkintalautakunnan tiedonsaantioikeuden, luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan, tutkintaselostuksen sekä sananvapauden osalta. Perustuslain osalta valiokunta keskittyi erityisesti arvioimaan lakiesitystä PL 10 §:ssä taatun yksityiselämän suojan kannalta.

Arvioinnin lähtökohtien esittelyssä perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotuksen valtiosääntöisessä arvioinnissa oli huomioitava vainajan asema perusoikeuksien subjektina. Tutkinta kohdistui pääasiallisesti henkilöön, joka ei ollut enää elossa. Lähtökohtaisesti vainajia ei pidetä Suomen perusoikeusjärjestelmän subjektina.²⁶⁰ Perustuslakivaliokunta on kuitenkin aiemmassa käytännössään (PeVL 71/2002 vp) katsonut, että perustuslain 1 §:n 2 momentin säännös ihmisarvon loukkaamattomuudesta ”...ulottaa vaikutuksensa laajemmalle kuin elossa olevien ihmisyksilöiden kohteluun.”²⁶¹

Perusoikeudet ovat arvoja, joiden turvaaminen tapahtuu perustuslakien ja kansainvälisten sopimusten kautta. Perusoikeuksien tarkoituksena on *turvata* ihmisille oikeuksia, joiden suoja voi kohdistua joko julkiseen valtaan (vertikaalivaikutus) tai sitten toisiin ihmisiin (horisontaalivaikutus). Yleisten oppien mukaan keskeistä on perusoikeuksien loukkaamattomuus ja pysyvyys. Perusoikeuksien takaama suoja ei ole luonteeltaan absoluuttista, vaan sitä on mahdollista rajoittaa. Näiden rajoitusten tulee kuitenkin perustua perustuslakiin PL 23

²⁵⁹ PeVL 19/2008 vp, s. 1.

²⁶⁰ HE 309/1993 vp, s. 24.

²⁶¹ PeVL 71/2002 vp, s. 2.

§:n nojalla.²⁶² Valtiolta perusoikeuksien toteutuminen edellyttää tiettyjä turvaamistoimia, joiden tulee toteutua jokaisella valtion toiminta-alueella: niin lainsäädäntövallassa, budjettivallassa, tuomiovallassa kuin myös hallintovallassa.²⁶³ Keskeisimpien vallan kolmijako-opia edustavien valtionelinten on siis omien ydintoimintojensa toteuttamisen rinnalla huomioitava aina perusoikeusnäkökulma.

Husa on ottanut kantaa perusoikeuksien ja vallanjaon väliseen suhteeseen toteamalla, ettei näiden kahden välinen suhde ole täysin yksioikoinen, yhteisistä funktioista huolimatta. Hänen mukaan: ”täysipainoinen valtiosääntö- ja yhteiskuntateoreettinen keskustelu perusoikeuksista on tuskin mahdollista ilman, että mukaan otetaan myös vallanjakoon liittyvä juonne, jonka kautta keskustelun eri vivahteet eli instituutioulottuvuus ja perusoikeusulottuvuus voisivat kohdata toisensa eräänlaisella valtiosääntöoikeuden välialueella.” Perusoikeuksilla ja vallanjaolla on yhteinen tehtävä: demokratian edellytysten suojaaminen. Tämän oikeusvaltiollisen tehtävän tarkoituksena on suojata yksityistä asettamalla rajoitteita julkisen vallan toiminnalle sekä sille, miten vallan jakamista koskevat keskinäissuhteet toteutuvat.²⁶⁴ Myös lex Jokelan kohdalla perusoikeudet ja vallanjakoa koskevat periaatteet pyrkivät toteuttamaan tätä samaa edellä mainittua tavoitetta, eli yksityisen aseman suojaamista julkisen vallan käytöltä.

Lavapuro suhtautuu kriittisesti siihen merkitykseen, jonka perustuslakivaliokunta antoi vainajan perusoikeuksille lex Jokelassa. Lavapuron mukaan perusoikeuksien tulee kuulua samoin perustein myös rikoksenteijöille. Vaikka vainajia ei nähdä perinteiseen tapaan perusoikeuksien subjekteina, ei se Lavapuron mukaan silti tarkoita, että julkinen valta voisi perusoikeuksista ja perustuslaista välittämättä rikkoa sitä perusoikeussuojaa (esimerkiksi luotamuksellisten viestien osalta), jota vainaja on elinaikanaan nauttinut.²⁶⁵ Koulusurmien tekijöiden osalta tämä suoja kuitenkin poistettiin. Eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta annettuun lakiin sisältyy useampia säännösrajoituksia, joiden tarkoituksena oli inhimillisistä syistä kunnioittaa surmien uhreja ja heidän omaisiaan sekä turvata tekijöiden läheisten yksityisyyttä. Tästä syystä sääntelyä oli valiokunnan mukaan arvioitava perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten näkökulmasta²⁶⁶. Tutkinnan tarkoituksen

²⁶² Husa – Pohjolainen 2014, s. 138–139.

²⁶³ Jyräki 2000, s. 275.

²⁶⁴ Husa 2003, s. 4–10.

²⁶⁵ Lavapuro 2010a, s. 18.

²⁶⁶ PeVL 19/2008 vp, s. 2.

saavuttamiseksi oli kuitenkin välttämätöntä, että lautakunnalla oli valtuus myös luottamuksellisten viestien sisältöön, sillä näistä viesteistä ilmenevät seikat saattoivat lain valmistelijoiden mukaan olla olennaisessa asemassa teon ymmärtämiseksi.²⁶⁷ Tämän argumentin nojalla tekijöiden perusoikeudellinen yksityisyyden suoja pyyhittiin ainakin osittain pois.

Lakiehdotuksen *lex in casu* -ulottuvuutta käsiteltiin lyhykäisestään vasta perustuslakivaliokunnan antaman lausunnon lopussa. Hallituksen esityksessä esitetyt perusteet yksittäistä tapausta koskevan lain säätämiseksi olivat tutkinnassa tarvittavat toimivaltuudet ja tutkinnan suorittamisen kiireellisyys²⁶⁸. Kuten oikeusministeriö Pallas-Yllästunturin tapauksessa, myös perustuslakivaliokunta oli *lex Jokelan* kohdalla sitä mieltä, että yksittäistapauksellisten lakien säätämistä olisi syytä pyrkiä välttämään. Valiokunta kuitenkin jatkoi toteamalla, että ”Tutkinnan kohteena olevan tapahtuman poikkeuksellinen luonne ja tutkinnan kiireellisyys tekevät lakiehdotuksen antamisen tässä erityislaatuudessa kuitenkin ymmärrettäväksi.”²⁶⁹ Kaiken kaikkiaan perustuslakivaliokunta ei ottanut sääntelyn välttämisperiaatetta lukuun ottamatta laajemmin kantaa lain *lex in casu* -luonteeseen. Lyhyiden kommenttien myötä lakiehdotuksen luonne yksittäistapauksellisena lakina oli valiokunnassa loppuun käsitelty. Eduskunnan ristiriitaiselle asemalle yksittäisen tapauksen ratkaisijana ei annettu perustuslakivaliokunnassa painoarvoa. Painoarvon puuttuminen voi viestiä esimerkiksi siitä, että perustusvaliokunta halusi painottaa eduskunnan aseman ensisijaisuutta muihin valtioelimiin nähden eli eduskunnan aseman suvereenisuutta.

Perustusvaliokunta esitti lausunnossaan (PeVL 19/2008 vp), että valtioneuvoston piirissä ryhdyttäisiin toimenpiteisiin onnettomuuksien tutkinnasta annetun lain muuttamiseksi siten, että se kattaisi jatkossa vastaavat tapahtumat.²⁷⁰ Toimenpiteisiin ryhdyttiin, sillä vuonna 2011 voimaan astui turvallisuustutkintalaki (525/2011), jolla kumottiin onnettomuuksien tutkinnasta annettu laki. Uuden lain tarkoituksena oli päivittää onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkintaa koskeva lainsäädäntö muun muassa kansainvälisten velvoitteiden, uuden perustuslain ja poikkeuksellisen tapahtuman tutkinnan osalta.²⁷¹ Lain 2 §:n nojalla laki kattaa onnettomuuksien, suuronnettomuuksien vaaratilanteiden, muiden onnettomuuksien ja vaaratilanteiden sekä poikkeuksellisten tapahtumien tutkinnan. Turvallisuustutkintalain luvussa

²⁶⁷ HE 51/2008 vp, s. 7.

²⁶⁸ HE 51/2008 vp, s. 3.

²⁶⁹ PeVL 19/2008 vp, s. 5.

²⁷⁰ PeVL 19/2008 vp, s. 5.

²⁷¹ HE 204/2010 vp, s. 1 ja 15.

5 säädetään poikkeuksellisen tapahtuman (kuten koulusurman) tutkinnasta. 31 §:ssä poikkeuksellinen tapahtuma on määritetty tarkoittamaan ”sellaista erittäin vakavaa kuolemaan johtanutta taikka yhteiskunnan perustoimintoja uhannutta tai vakavasti vaurioittanutta tapahtumaa, joka ei ole onnettomuus.” Turvallisuustutkintalaki kattaa siten vastaisuudessa Jokelan ja Kauhajoen kaltaisten tekojen tutkinnan. Kyseisen lain säätämistä voidaan pitää valtiösääntöoikeudellisesta näkökulmasta positiivisena muutoksena. Lain säätämiseksi oli toki muitakin perusteita, kuin Jokelan ja Kauhajoen ampumatapaukset. Tästä huolimatta nämä poikkeukselliset tapahtumat vaikuttivat omalta osaltaan lainsäädäntöprosessin käynnistymiseen. Turvallisuustutkintalain laajan soveltamisalan kautta varmistetaan se, että vastaisuudessa yhtä laajan tutkinnan suorittamisesta ei tarvitse säätää erikseen omalla, yksittäistapauksellisella lailla.

Turvallisuustutkintalain ohella toinen oleellinen lainsäädännöllinen uudistus tapahtui rikoslain puolella. Jokelan ja Kauhajoen koulusurmat nostivat esiin tarpeen kriminalisoida tiettyjen törkeiden rikosten valmistelu²⁷². Tämä puute esitettiin Jokelan koulusurmia koskevassa tutkintalautakunnan raportissa: ”Henkirikoksen valmistelu tai suunnittelu ei ole rangaistavaa, mikä pienentää poliisin mahdollisuuksia puuttua koulu-uhkauksiin tai koulusurmien valmisteluun viittaavaan toimintaan.” Suosituksena lautakunta esitti, että oikeusministeriön tulisi selvittää henkirikoksen valmistelun säätämistä rikoslaissa rangaistavaksi.²⁷³ Henkirikoksen valmistelun kriminalisoinnin puute nousi esille myös Kauhajoen koulusurmia koskevassa tutkintalautakunnan raportissa.²⁷⁴ Loppujen lopuksi vuonna 2013 hallituksen esityksen (HE 141/2012 vp) myötä rikoslain (39/1889) 21 lukuun lisättiin törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelua koskeva 6 a § (435/2013). Sen mukaan rangaistus törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelusta on enintään neljän vuoden vankeustuomio.

5.3.2 Keskeisimmät ongelmakohdat perustuslain kannalta

Luottamuksellisen viestin salaisuuden suojasta ja tutkintaselostuksesta säädetään eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta annetun lain 7 ja 9 §:ssä. Juuri näihin koh-

²⁷² HE 141/2012 vp, s. 4.

²⁷³ Jokelan koulusurmat, tutkintalautakunnan raportti 2009, s. 124.

²⁷⁴ Kauhajoen koulusurmat, tutkintalautakunnan raportti 2010, s. 107.

tiin perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan erikseen kantaa johtuen siitä, että niillä puuttuttiin PL 10 §:ssä turvattuihin yksityiselämän suojaa koskeviin oikeuksiin. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto on määritellyt yksityiselämän suojan yksilön oikeudeksi elää omaa elämäänsä ilman, että viranomaiset tai muut ulkopuoliset tahot voivat mielivaltaisesti tai aiheettomasti puuttua yksityiselämään²⁷⁵.

Hallituksen esityksessä ehdotetun mukaisesti lautakunnalla olisi ollut salassapitosäännösten estämättä oikeus saada viranomaisilta tutkinnan kannalta tarpeellisia tietoja ”asiaa koskevan esitutkinnan aineistosta luottamuksellisten viestien sisältö mukaan lukien...”. Lisäksi lautakunnalla olisi esityksen mukaan ollut oikeus ensinnäkin välttämättömiin tietoihin tekijän terveydentilasta ja välttämättömiin tietoihin hänen saamistaan mielenterveyspalveluista sekä toiseksi oikeus saada viranomaisilta välttämättömät tiedot tekijän henkilökohtaisista oloista.²⁷⁶ Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan myös salassa pidettävien tietojen saaminen oli välttämätöntä tutkinnan tarkoituksen saavuttamiseksi.²⁷⁷

Lakiesityksen 7 § oli ongelmallinen muun muassa PL 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan kannalta. 10.1 §:n mukaan yksityiselämän suojan nojalla jokaisen yksityiselämä on turvattu. Momentin 1 mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla (Henkilötietolaki 523/1999). Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on perustuslain 10.2 §:n mukaan loukkaamaton. PL 10.3 §:n mukaan lailla on kuitenkin mahdollista säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkinnassa. Juuri perustuslain 10 §:n 3 momentin nojalla hallitus katsoi aiheelliseksi saattaa lakiesitys perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi²⁷⁸.

Rajanvetoa jouduttiin tekemään sen suhteen, oliko Jokelan onnettomuustutkintaan rinnastuvassa rikollisen teon tutkinnassa kyse PL 10.3 §:ssä mainitusta rikosten tutkinnasta. PL 10.3 §:n mukaan: ”Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.” Valiokunnan aiemman käytännön

²⁷⁵ LAVO 6/1995, s. 74.

²⁷⁶ HE 51/2008 vp, s. 10.

²⁷⁷ HE 51/2008 vp, s. 5.

²⁷⁸ HE 51/2008 vp, s. 8.

nojalla rikosten tutkinnan tunnusmerkistön ovat täyttäneet muun muassa toimenpiteet, joissa toimiin on ryhdytty konkreettisen epäilyn johdosta, vaikka itse rikos ei olisi vielä ehtinyt toteutuneen teon asteelle²⁷⁹. Jokelan tapauksessa rikos oli jo tapahtunut ja poliisi oli suorittanut suppean esitutkinnan. Perusoikeussäännösten muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä on katsottu, että PL 10.3 §:n tarkoitettuja yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksiin voidaan lukea törkeät väkivaltarikokset²⁸⁰.

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta tuli asiassa seuraavaan lopputulokseen: ”Tällaisessa vakavan rikoksen syiden selvittämisessä on valiokunnan mielestä kysymys sellaisesta toiminnasta, jota voidaan pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin toisen virkkeen tarkoittamassa mielessä yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavan rikoksen tutkintana.” Näin ollen hallituksen esittämä sääntely ei ollut tältä osin perustuslain vastainen. Sen sijaan 7 §:ssä mainitut ”tarpeelliset tiedot” eivät olleet sopusoinnussa PL 10.3 §:n sisältämän välttämättömyysedellytyksen kanssa. Perustuslakivaliokunta esitti, että luottamuksellisten viestien saaminen esitutkinta-aineistosta oli sidottava viesteissä olleiden tietojen välttämättömyyteen tutkinnan tarkoituksen kannalta. Tämän kohdan huomiointi ja muuttaminen oli valiokunnan mukaan edellytys sille, että laki voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.²⁸¹ Ilman tätä korjausta laki olisi tullut säätää poikkeuslakina. Valiokunnan esittämät korjaukset kuitenkin huomioitiin ja laki säädettiin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perusteena viestien saamiseksi esitutkinta-aineistosta käytettiin tietojen *välttämättömyyttä*. Välttämättömyys eli ehdoton tarpeellisuus on mielestäni samassa linjassa lakiesityksen hyväksymistä tukeneiden argumenttien kanssa, joita olivat tilanteen poikkeuksellisuus ja kiireellisyys. Tilanteen poikkeuksellisuus ja kiireellisyys johtivat siihen, että näiden intressien edistämiseksi oltiin valmiita joustamaan esimerkiksi PL 3 §:ssä määritetyistä periaatteista. Mikäli vallanjakoa koskevia pykälä voidaan pitää Sipposen esittämän mukaisesti ainoastaan periaatelausumina, on niiden saatava sisältönsä muuta kautta, jolloin sisältö on riippuvainen niistä laeista, jotka toteuttavat tätä periaatetta²⁸². Mutta minkälaisen sisällön vallanjako saa sellaisesta laista, joka ei toteuta vallanjaon periaatetta? Voidaanko olettaa, että tällainen laki toimisi myös tulevaisuudessa esimerkkinä asetelmasta, jolloin vallanjaon aineellinen toteutuminen ei ole merkityksellistä?

²⁷⁹ Ks. esimerkiksi PeVL 37/2002 vp, s. 3/I.

²⁸⁰ HE 309/1993 vp, s. 54.

²⁸¹ PeVL 19/2008 vp, s. 3–4.

²⁸² Sipponen 1965, s. 463.

9 § koskee tutkinnasta laadittua tutkintaselostusta, jonka laatiminen kuuluu momentin 1 nojalla lautakunnalle. Momentin 2 mukaan tutkintaselostus sisältää suositukset toimenpiteistä, jotka lautakunta näkee tarpeellisiksi tapahtumien ennalta ehkäisemiseksi ja vahinkojen torjumiseksi. Lisäksi 2 momenttiin sisältyy säännös mahdollisten eriävien mielipiteiden mukaan ottamisesta. Hallituksen esityksen mukaan säännös on rinnasteinen lain säätämishetkellä voimassa olleen onnettomuuksien tutkinnasta annetun asetuksen 25 §:n 2 momentin kanssa. Eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta annetussa laissa tutkintalautakunnalla tarkoitetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tarkoittamaa viranomaista. Lautakunta oli näin ollen sidottu lain salassapitoa koskevaan sääntelyyn. Esityksen mukaan: ”Tutkintaselostukseen saattaa kuitenkin olla tutkinnan tarkoituksen kannalta välttämätöntä sisällyttää sellaisia tekijää koskevia tietoja, jotka ovat salassa pidettäviä.” Tästä syystä hallitus esitti 9.3 §:ään erityissäännöstä tekijää koskevista, muutoin salassa pidettävistä tiedoista, jotka tekijä on saattanut yleisesti saataville tai jotka muutoin ovat tulleet yleisön tietoon taikka joiden sisällyttäminen tutkintaselostukseen on välttämätöntä vastaavankaltaisten väkivaltaisten tekojen ennalta ehkäisemiseksi tarvittavien suositusten perustelemiseksi.²⁸³

Lavapuron esittämät perusoikeudelliset ongelmat sisältyivät lakiehdotuksen 9 §:n 3 momenttiin. Lailla luodulla järjestelyllä voitiin selvittää ja myös julkaista tekijän yksityiselämään kuuluvia tietoja, mikäli nämä katsottiin tutkinnan tarkoituksen kannalta välttämättömiksi.²⁸⁴ Lausunnossaan perustuslakivaliokunta otti kantaa perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja lakiesityksen 9.3 §:n väliseen ristiriitaan. Valiokunnan mukaan muiden kuin yleisön tietoon tulleiden tietojen julkaiseminen tutkintaselostuksessa rikkoo PL 10 §:n yksityiselämän suojaa vakavammin kuin tutkintalautakunnan tiedonsaantioikeus. Yksi ongelma oli sääntelyn ulottuminen tekijän lähipiiriin kuuluviin henkilöihin. Hallituksen esityksen mukaan olisi ollut mahdollista julkaista esimerkiksi tekijän perhe-elämää koskevia salassa pidettäviä tietoja. Tällaisten tietojen julkaiseminen olisi tekijän lähipiirin osalta ollut ongelmallista perusoikeuksien rajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimusten näkökulmasta. Tutkintaselostukseen sisällytettäviä tietoja tuli siten perustuslakivaliokunnan mukaan rajata siten, ettei niihin voitu sisällyttää täsmällisiä tietoja tekijän perhe-elämästä tai muista siihen

²⁸³ HE 51/2008 vp, s. 5.

²⁸⁴ Lavapuro 2010a, s. 15.

verrattavista henkilökohtaisista oloista. Lisäksi perustuslakivaliokunta esitti, että säännöksestä oli poistettava kokonaan maininta oikeudesta salassa pidettävien tietojen sisällyttämisestä tutkintaselostukseen. Tämä tuli tehdä siltä osin kuin tietojen julkaisemisen perusteena on tarvittavien suositusten perusteleminen. Rajoituksia asetettiin myös sen suhteen, että mikäli julkaiseminen oli välttämätöntä, tietoihin ei saanut sisällyttää täsmällisiä tietoja tekijän perhe-elämästä tai henkilökohtaisista oloista. Lopuksi valiokunta korosti, että säännöstä tuli tulkita supistavasti ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset huomioon ottamalla.²⁸⁵

Perustuslakivaliokunta rajasi oleellisella tavalla tutkintaselostuksessa julkaistavia tietoja tekijän perhe-elämän ja henkilökohtaisten olojen osalta. Tämä rajaus oli PL 10 §:n antaman yksityiselämän suojan nojalla perusteltu. Yksityiselämän suoja kattaa neljä eri oikeushyvä: yksityiselämän, kunnian, kotirauhan ja henkilötiedot. Jyrängin mukaan kunniaan sisältyy ulottuvuuksia (kuten arvo tai maine), joita voidaan pitää yksityisen asian sijasta enemmänkin yhteisöllisenä asiana. Arkaluontoisten tietojen leviämällä voi olla yhteys ihmisten yhteiskunnalliseen maineeseen tai arvoon.²⁸⁶ Tämän perusteella voidaan katsoa, että eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta annetun lain 9 §:n rajauksilla haluttiin suojata tekijän lähipiirin kunniaa, huolimatta siitä, katsotaanko arvo tai maine yksityiseksi vai yhteisölliseksi asiaksi.

Sen sijaan kyseenalaisempaa on tekijän nauttima perusoikeussuoja ja sen kunnioittaminen. Lavapuro huomauttaa perusoikeuksien kuuluvan myös rikoksentekijöille, siitä huolimatta, että edesmenneitä henkilöitä ei pidetä perusoikeuksien subjekteina. Oikeuttaako tämä loukkaamaan edesmenneen rikoksentekijän elinaikaista perusoikeussuojaa esimerkiksi yksityiselämän suojaan kuuluvien luottamuksellisten viestien osalta?²⁸⁷

5.4. Vallanjaon ja lainsäätäjän suvereenisuuden välisestä konfliktista

Vallanjakoa koskevat periaatteet ovat nousseet esiin sekä Pallas-Yllästunturin kansallispuistoa koskevan lakimuutoksen että lex Jokelan kohdalla. Täysivaltaisuudella ja vallanjakoa koskevilla näkökohdilla on pitkät perinteet suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa ja täysi-

²⁸⁵ PeVL 19/2008 vp, s. 4.

²⁸⁶ Jyräki 2000, s. 301.

²⁸⁷ Lavapuro 2010a, s. 18.

valtaisuuden merkitystä korostaa täysivaltaisuuden maininta Suomen perustuslain ensimmäisessä lauseessa²⁸⁸. Seuraavaksi nostan esiin lainsäätäjän täysivaltaisuutta eli suvereenisuutta ja vallanjako koskevia näkökohtia analyysin kohteena olevien tapausten valossa.

PL 2.1 § osoittaa Suomen valtiosäännön rakentuvan edustuksellisen demokratian varaan. Edustuksellisessa demokratiassa suvereenisuutta käyttää kansan puolesta eduskunta, Jyrängin toteamuksen mukaan viime kädessä yksin. PL 2 §:n takaamaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä tukee huomio muiden valtioelinten mainitsemisesta vasta jäljempänä 3 §:ssä.²⁸⁹ Tätä argumenttia voidaan tukea myös Saraviidan suorittamalla vertailulla vuoden 1919 hallitusmuodon ja nykyisen perustuslain välillä, mistä ilmenee, että eduskunnan rinnalla ei PL 2 §:ssä mainita muita valtioelimiä.²⁹⁰

Suvereenille eduskunnalle kuuluu oikeus säätää lakeja. Joskus lakien säätäminen saattaa merkitä yksittäistapauksellisten ratkaisujen tekemistä²⁹¹. Kansansuvereenisuusperiaatetta ilmentävän eduskunnan asema on kuitenkin niin vahva, ettei sen käyttämään valtaan haluta puuttua ilman vahvoja perusteita. Millaisella perusteella valtiollisten tehtävien erotteluperiaatteen nojalla voidaan rajoittaa ylintä valtiovaltaa edustavan eduskunnan oikeutta toteuttaa tärkeintä valtiollisen päätöksenteon muotoa eli eduskuntalakien säätämistä? Sekä Pallas-Ylästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttaminen että tapaus lex Jokela osoittavat, että perusteet puuttua eduskunnan käyttämään valtaan eivät olleet kummassakaan tapauksessa riittävät. Se seikka, ettei eduskunnan ristiriitaiselle asemalle annettu suurempaa painoarvoa kummankaan lain valmisteluvaiheessa, ilmentää eduskunnalle annettua ensisijaista asemaa käytännön tasolla.

Vallan kolmijako-oppi perustuu Montesquieun ideaan siitä, että vallan kerääntyminen yksiin käsiin tulisi loppujen lopuksi johtamaan mielivaltaan. Sama koskee myös lainsäädäntövaltaa ja tuomiovaltaa, sillä Montesquieun mukaan tuomari ei voi toimia lainsäätäjänä eikä lainsäätäjä tuomarina.²⁹² Kummankaan analyysin kohteena olevan tapauksen kohdalla ei voida vielä puhua mielivallan käyttämisestä. Lainsäätäjän toiminta ei ollut mielivaltaista, vaan tarve säätää lait perustui kussakin tapauksessa tärkeiksi katsottuihin intresseihin. Laki eräi-

²⁸⁸ Ojanen 2004, s. 426.

²⁸⁹ Jyränki 2000, s. 89.

²⁹⁰ Saraviita 2000, s. 69.

²⁹¹ Jyränki 2000, s. 89.

²⁹² Jyränki 2001, s. 162.

den kuolemaan johtaneiden tapahtuminen tutkinnasta ei kuitenkaan ole luonteeltaan persoonaton. Persoonattomuus on piirre, jota lainsäädännöltä yleisesti edellytetään²⁹³. Lain tiukasta soveltamisalasta johtuen sitä ei kuitenkaan tulla enää soveltamaan, jolloin lain persoonallisuus ei voi jatkossa aiheuttaa ongelmia sen soveltamisen kanssa. Julkisen vallan käyttö on organisoitu siten, että oikeussääntöjen asettaminen ja hallitus- ja hallintovallan käyttö pyritään pitämään erillään.²⁹⁴ Pääasiallisesti PL 3 §:n vaatimus valtiollisten tehtävien jaosta toteutuu ylimpien valtioelimien toiminnassa. Ajoittain säädettävät *lex in casu* -lait sotivat monia vallan jakamista ja lakien säätämistä koskevia periaatteita vastaan. Ei kuitenkaan voida sanoa, että tällaiset lait vaarantaisivat koko valtiollisten tehtävien jakoa koskevan järjestelmän.

Tuorin mukaan vallanjako-opin asema suomalaisessa valtiosääntöjärjestelmässä on syrjäinen ja jopa vaiettu, osittain aihetta koskevan valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen ja sitä koskevan keskustelun vähäisyyden vuoksi.²⁹⁵ Minkkisen toteamuksen mukaan yksi syy hiljaisuudelle saattaa olla valtioelinten toimivaltasuhteiden välinen kompleksisuus. Valtiosääntöoikeudellisten normien antama kuva vallanjaosta on perinteinen ja kaavamainen, mutta todellisuudessa valtioelinten väliset toimivaltasuhteet eivät kuitenkaan vastaa tätä kuvaa.²⁹⁶ Tätä ongelmaa ilmentää hyvin konkreettisella tavalla *lex in casu* -sääntely, jonka olen tässä tutkimuksessa osoittanut poikkeavan yleisistä vallanjakoa koskevista periaatteista. Yksi syy siihen, että periaatteista poikkeamista ei pidetä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena saattaa olla Minkkisen esittämä tosiasiallisten toimivaltasuhteiden ja valtiosääntöoikeudellisten normien välinen ristiriitaisuus.

Perustuslain esitöissä PL 3 §:ään sisältyvää vallan kolmijaon tarkoitusta perusteltiin seuraavasti: ”Ehdotettu säännös ilmaiseekin vain yleisen lähtökohdan, jota täydennetään perustuslain muissa säännöksissä²⁹⁷.” Jyrängin mukaan tämä merkitsee helposti PL 3 §:n ydinsisällön hajoamista käsiin. Se ei juuri tuota informaatiota vallan kolmijaon sisällöstä tai sen soveltamisesta.²⁹⁸ Myös Husa korostaa, että vallanjaon tarkka noudattaminen on vaikeaa *de facto*

²⁹³ Ks. Jyräni 2000, s. 67–68.

²⁹⁴ Jyräni 2000, s. 64.

²⁹⁵ Tuori 2005, s. 1021–1024.

²⁹⁶ Minkkinen 2015, s. 24.

²⁹⁷ HE 1/1998 vp, s. 75.

²⁹⁸ Jyräni 2000, s. 64.

ja de jure.²⁹⁹ Tuorin, Minkkisen, Jyrängin ja Husan esittämien huomioiden perusteella PL 3 §:n sisältö voidaan nähdä epäselvänä ja vaikeasti noudatettavana.

Mitä PL 3 §:n epäselvyys sitten merkitsee käytännön tasolla? Esimerkiksi voidaan ottaa asetelma, jossa vastakkain ovat PL 2 §:ssä taattu kansanvaltaisuus ja PL 3 §:n valtiollisten tehtävien jako. Sekä lex Jokela että Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttaminen osoittavat, että vallanjakoa koskevista vaatimuksista on mahdollista ajoittain poiketa. Poikkeamisen vaivattomuuteen voivat vaikuttaa vallanjaon ydinsisällön heikkous sekä epäselvät toimivaltarajat valtioelinten välillä. Näyttäisi siis siltä, että PL 3 §:n sisältö voi mahdollisesti jäädä vain yleisen lähtökohdan tasolle, kun kansansuvereenisuutta edustava lainsäätäjät asetetaan vallan jakamista koskevien periaatteiden edelle.

5.5 Yhteenveto

Tutkimuksen viimeisessä varsinaisessa käsittelyluvussa olen analysoinut tapaus Lex Jokela, joka perustuu hallituksen esitykseen laiksi Jokelan koulukeskuksessa sattuneiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta (HE 51/2008 vp). Hallituksen esityksen seurauksena syntyi yksittäistapauksellista sääntelyä edustava laki eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta. Koska Jokelan koulusurmien kohdalla kyseessä ei ollut onnettomuus vaan rikollinen teko, tapahtumien tutkinta ei ollut mahdollista sittemmin kumotun onnettomuuksien tutkinnasta annetun lain nojalla³⁰⁰. Näin ollen tapahtumien laaja-alainen tutkinta tuli poikkeuksellisesti mahdollistaa yksittäistapauksellisella lailla, jonka soveltamisala on tarkasti rajattu. Kauhajoen koulusurmien myötä lain soveltamisalaa laajennettiin. Kaiken kaikkiaan laki soveltuu vain kahteen jo tapahtuneeseen rikolliseen tekoon. Lakiin otetun rajoituksen myötä sen 1–9 §:ää ei voida soveltaa enää tutkinnan päätyttyä. Edellä esitetyt piirteet omaava laki ei noudata lainsäädännölle yleisesti kuuluvia vaatimuksia lakien yleisyydestä ja abstraktiudesta. Vaikka yksittäistapauksellisten lakien säätämistä tulee perustuslakivaliokunnan oman kannanoton mukaan välttää, rikollisen teon poikkeuksellisuus teki lakiesityksestä kuitenkin ymmärrettävän³⁰¹.

²⁹⁹ Husa 2004, s. 118.

³⁰⁰ HE 51/2008 vp, s. 3.

³⁰¹ PeVL 19/2008 vp, s. 5.

Lex in casu -ulottuvuuden lisäksi lakiesitykseen sisältyi PL 10 §:n yksityisyyden suojaan liittyviä ongelmia. Nämä ongelmat ilmenivät erityisesti lakiesityksen 7 ja 9 §:stä. Esityksen 7 §:n tiedonsaantioikeuden mukaan tutkintalautakunnalla olisi ollut salassapitosäännösten estämättä oikeus saada viranomaisilta tutkinnan kannalta tarpeelliset tiedot asiaa koskevan esitutkinnan aineistosta luottamuksellisten viestien sisältö mukaan lukien. Esityksen 9 § koski tutkintaselostusta ja tutkintaselostuksen sisällytettäviä tekijää koskevia salassa pidettäviä tietoja.³⁰² Esitystä muokattiin perustuslakivaliokunnan esittämien huomioiden mukaiseksi, muun muassa muuttamalla 7 §:n ”tarpeelliset tiedot” muotoon ”välttämättömät tiedot” PL 10.3 §:n edellyttämällä tavalla.³⁰³ Lavapuro on kritisoinut perustellusti lailla luotua järjestelyä, jonka tarkoituksena oli selvittää ja julkaista laajasti tekijän (lopulta tekijöiden) yksityiselämään kuuluvia tietoja.³⁰⁴

³⁰² HE 51/2008 vp, s. 10.

³⁰³ PeVL 19/2008 vp, s. 4.

³⁰⁴ Lavapuro 2010a, s. 15–16.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksessa on tarkasteltu kahta lex in casu -lainsäädäntöhanketta valtiollisten tehtävien jaon näkökulmasta. Valtiollisten tehtävien jaon ohella olen nostanut esiin argumentteja, joita lex in casu -sääntely on tuonut esille. Tutkimuksen tarkoituksena on ollut selvittää, millaisia vaikutuksia lex in casu -sääntelyllä on vallanjakoa koskevien periaatteiden noudattamiseen. Tutkimusanalyysi on rajattu koskemaan kahta lähtökohdiltaan erilaista esimerkkitapausta yksittäistapauksellisten lakien säätämisestä. Tarkoituksena ei ole ollut suorittaa kattavaa tutkimusta vallan kolmijako-opista, vaan esittää analyysin avulla näkökohtia vallanjaon periaatteiden toteutumisesta.

PL 3 § sisältää toimivaltasäännöksiä koskevan perustuslaillisen pääperiaatteen valtiollisten tehtävien jakamisesta. Tutkimuksessa olen osoittanut, kuinka vallanjaon pääperiaatteellinen luonne voi muodostaa vallan kolmijaon sisältöä ja soveltamista koskevia tulkintaongelmia. Vallanjakoa ei ole tarkoituksenmukaista, saati sitten mahdollista toteuttaa tavalla, joka olisi aineellisesti täysin tinkimätön. Vallanjaon periaatteista tinkiminen johtaa kuitenkin vallanjaon periaatteista tehtäviin poikkeuksiin. Vallanjaon periaatteista poikkeamisen matalaan kynnykseen ovat nähdäkseni vaikuttaneet vallanjaon heikko ydinsisältö ja vallanjaon periaatteiden jääminen ajoittain todellisuudessa vain periaatteen tasolle.

Hallituksen esitystä (HE 51/2008 vp) Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa monista käsittelyä puoltavista argumenteista huolimatta. Ympäristövaliokunnan käsittelyssä lakiesityksen lex in casu -luonne ei noussut esiin valiokunnan mietinnössä, vaan se otettiin esille vasta mietintöön sisältyvässä vastalauseessa numero yksi, jossa eduskunnan käyttämän vallan ohella esiin nousi vaara alkuperäisen Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain todellisten tarkoituksien vesittymisestä³⁰⁵.

Laki eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta käsiteltiin sen sijaan perustuslakivaliokunnassa. Käsittelyn pääpaino kohdistui kuitenkin lähinnä lakiesityksen ja perustuslain 10 §:n välisiin ristiriitoihin. Lain lex in casu -luonteesta kumpuavat ongelmat saivat lausunnossa toisarvoisen aseman. Molempien lakihankkeiden esitöissä valiokunnat esittivät

³⁰⁵ Ks. YmVM 5/2010 vp, s. 11–13.

argumentteja lakiesitysten hyväksymisen puolesta. Ympäristövaliokunnan mukaan laki Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta oli *tarpeellinen ja tarkoituksenmukainen*.³⁰⁶ Lex Jokelan kohdalla perustuslakivaliokunta tunnusti lausunnossaan periaatteen *lex in casu* -sääntelyn välttämisestä. Valiokunta kuitenkin tukeutui argumentoinnissaan *tapahtuman poikkeukselliseen luonteeseen ja tutkinnan kiireellisyyteen*.³⁰⁷ Ongelma yksittäistapauksellisten lakien säätämisestä sivuutettiin näiden argumenttien nojalla. Edellä esitettyjen havaintojen perusteella voidaan mielestäni osoittaa, että *lex in casu* -lakien säätämisen ja valtiollisten perustehtävien erotteluperiaatteen väliselle ristiriidalle ei annettu merkittävää paino-arvoa kummankaan analyysin kohteena olevan lain valmisteluvaiheessa.

Tutkimuksessa olen tarkastellut eduskunnan aseman ensisijaisuutta suhteessa muihin valtion orgaaneihin. Kun eduskunnan asema on ensisijainen, voidaan ajatella, että kyseisen orgaanin ensisijaisen aseman kautta myös sen käyttämällä valtiollisella vallalla on korotettu asema. Yksittäistapausta koskevan toimen suorittaminen eduskuntalain muodossa perustui *lex in casu* -lainsäädäntöhankkeissa erilaisiin tarpeisiin ja lähtökohtiin. Lex Jokelan kohdalla taustalla vaikuttivat painavat yhteiskunnalliset intressit. Eduskunta käytti valtaansa säätääkseen lain, jolla ratkaistiin yhteiskunnallisesti poikkeuksellinen tilanne. Pallas-Yllästunturin kansallispuistoa koskeva lakimuutos ei syntynyt Lex Jokelan tavalla poikkeuksellisesta yhteiskunnallisesta tarpeesta. Kyse oli sen sijaan siitä, että aiemmin kielletty toiminta tehtiin lakimuutoksen kautta sallituksi. Koska hotellin laajennushanke on kesken, lakimuutoksen alueellisista hyödyistä tai haitoista ei voida esittää varmoja päätelmiä. Lähtökohtaisesti voidaan kuitenkin olettaa, että hyötyjiä on ainakin yksi.

Lain yleisyysvaatimuksen ja *lex in casu* -sääntelyn välillä vallitsee jännite. Vaikka *lex in casu* ovat tavallisten lakien ohella esimerkki säädännäisestä oikeudesta, ne eivät täytä lainsäädännölle asetettuja vaatimuksia lakien yleisyydestä ja abstraktiudesta. Määrätilannetta (Jokelan koulusurmat) tai määrätarkoitusta (matkailukeskuksen laajentaminen Pallas-Yllästunturin kansallispuistossa) varten säädetyin lain kohdentuminen on jo lainsäätämisvaiheessa tarkasti tiedossa. Analyysin avulla olen osoittanut *lex in casu* -sääntelyn olevan heterogeenisiä niiden säätämisperusteiden osalta. Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta säädetyin lain valtuutus on peräisin luonnonsuojelulain 11 §:stä, kun taas Lex Jokelan kohdalla rikollisen teon

³⁰⁶ Ks. YmVM 5/2010 vp, s. 2.

³⁰⁷ Ks. PeVL 19/2008 vp, s. 5.

tutkintaa koskevan sääntelyn puute johti yksittäistapauksellisen lain säätämiseen. Yksittäistapaukselliset lait voivat kuitenkin olla heterogeenisiä myös lain kohdentumisen osalta. Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta säädetyn lain muuttamisen kohdalla lain tarkalla kohdentumisella yksittäiseen hotelliyritykseen ei ollut perusoikeudellisesta näkökulmasta samanlaisia vaikutuksia kuin sillä, että eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta annettu laki kohdistuu kahden edesmenneen henkilön yksityisyyden suojaan.

Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamista koskevissa lausunnoissa esitettiin argumentteja lakimuutoksen puolesta ja sitä vastaan. Tutkimuksen näkökulman kannalta ei ole merkityksellistä, kuka tai mikä taho on argumenttien takana. Merkitystä on sillä, että lausunnoissa esiintyvä argumentaatio nostaa pintaan erioikeuksia, joita *lex in casu* -sääntelyllä on mahdollista luoda. Erilaiset perusoikeusrelaatiot sekä muut yhteiskunnallisesti painavat intressit ilmentävät esimerkkitapauksissa läsnä olevia jännitteitä. Johtopäätöksenä voidaan esittää, että tällaisissa tapauksissa perustuslaki ei rajoita *lex in casu* -sääntelyä, vaan pikemminkin konkreettiset *lex in casu* -lainsäädäntöhankkeet ovat osoittaneet, että jännitteiden ratkaisemiseksi vallanjakoperiaatteen asettamista rajoituksista ollaan valmiita joustamaan.

Valtiosäännöt ovat luonteeltaan konservatiivisia: niiden tehtävänä on ylläpitää tärkeitä instituutioita, kuten ylimpien valtioelinten välistä vallan jakamista. Kuten olen tutkimuksessa osoittanut, konservatiivisesta luonteesta huolimatta valtiosääntö saattaa muuttaa muotoaan valtioelinten harjoittaman käytännön toiminnan kautta. Tämän huomion ohella tutkimustulokseni ovat yhteneväisiä niiden käsitysten kanssa, joita Lavapuro on esittänyt nykyisten valtiosääntöoikeudellisten tulkintaongelmien ratkaisemisesta ja valtiosääntödoktriinin joustavuudesta.³⁰⁸ Omat tutkimustulokseni ja Lavapuron esittämät käsitykset voidaan liittää Kastarin esittämään luonnehdintaan, jonka mukaan suomalainen perustuslaki on luonteeltaan ”jäykän joustava.”³⁰⁹ Tutkimuksessa suoritettun *lex in casu* -sääntelyn analyysin perusteella voidaan todeta, että analyysin tulokset eivät anna aihetta poiketa Kastarin esittämästä suomalaisesta perustuslakikäsityksestä. Näin ollen vaikuttaisi siltä, että tutkimuksen alussa käsitelty moderni oikeus ilmenee suomalaisittain lainsäätäjän suvereenisuuden ja julkisen valvankäytön legaalisuuden välisenä sekoituksena.

³⁰⁸ Ks. Lavapuro 2010a, s. 23–24.

³⁰⁹ Kastari 1969, s. 86.